Notstandsarbeiten

Tatsächliches und Grundsätzliches
zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der

Staatswissenschaftlichen Doktorwürde

genehmigt von der

Philosophischen Fakultät der

Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

Von

ELISABETH MOLDRINGS

Diplom-Volkswirt

Tag der mündlichen Prüfung: 20. Juni 1931
Tag der Promotion: 30. Juni 1937

Druck u. Verlag: Grosche & Völker, Essen, Beisingstraße 7

P 59

Berichterstatter: † Geheimrat Professor Dr. Heinrich Herkner
† Professor Dr. Ludwig Bernhard

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INHALT.

Abkürzungen V

Vorwort 1

Teil I. Begriff und Wesen der Notstandsarbeiten.

1. Begriff 3
2. Abgrenzung 5
3. Gesetzliche Grundlagen 7
4. Geschichtliche Entwicklung 8

Teil II. Art, Umfang und Verteilung der nach dem Kriege durchgeführten Notstandsarbeiten.

I. Umfang der Notstandsarbeiten.

1. Zahl der geleisteten Tagewerke . . . 12
2. Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter 14
3. Höhe der aufgewandten öffentlichen Mittel (Grundförderung und verstärkte Förderung) 15
4. Notstandsarbeiten im Rahmen der übrigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit 17

II. Die Verteilung der Notstandsarbeiten. (Länder, Landesarbeitsamtsbezirke, Regierungsbezirke in Preußen) 19

III. Die Art der Notstandsarbeiten.

1. Art der Maßnahmen 22
2. Verteilung auf die verschiedenen Arten von Unternehmungen: Meliorationen, Moor- u. Ödlandkultivierung, werbende Anlagen, Straßenbauten, Tiefbauten, Kanalbauten 23

Teil III. Die Bedeutung der Notstandsarbeiten und ihre Grenzen.

I. Ziel und Aufgabe der Notstandsarbeiten.

1. Sozialpolitische Bedeutung 35
   a. Milderung der körperlichen u. sittlichen Schäden . . . . . .
   b. Beschäftigung und Verdienst . . . .

2. Wirtschaftliche Bedeutung 38
a. Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge .
b. Prüfung des Arbeitswillens . . . .
3. Volkswirtschaftliche Bedeutung 42

II. Grenzen der Arbeitsbereitstellung.

1. Beschränkung der Beschäftigungsziffer . 45
2. Auswahl und Bereitstellung der Arbeiten 46
3. Kosten der Notstandsarbeiten 48
a. Gesamtkosten . . . . . .
b. Kosten pro Arbeitslosentagewerk . .
c. Höhe der Förderung . . . . . .
d. Gesamtkosten und Förderung im Vergleich zum Unterstützungsaufwand . .

III. Sozialpolitische Auswirkung der Arbeiten.

1. Auswahl der Notstandsarbeiten 55
a. Charakter der Notstandsarbeiten . .
b. Verteilung der Notstandsarbeiter auf die Berufsgruppen . . . . . .
c. Beschäftigung der bedürftigen und langfristigen Arbeitslosen . . . . . .
d. Wirtschaftlicher Erfolg und Auswahl des Unternehmers . . . . . .
e. Interesse der Arbeitsämter und der Gemeinden . . . . . .
2. Lage und örtliche Verteilung 65
a. Gebundenheit der Lage . . . . . .
b. Ungleiche Einwirkung auf die Arbeitslosigkeit, Bevorzugung ländlich. Gegenden
c. Überweisung auswärtiger Arbeitsloser
3. Einfluß der Witterung 70
a. Verminderung der Beschäftigungsmöglichkeit . . . . . .
b. Beeinflussung der Saisonarbeitslosigkeit
4. Sozialpolitischer Wert 72
a. Begünstigung der sozial Stärkeren . .
b. Beschränkung des sittlichen und moralischen Einflusses . . . . . .

IV. Die wirtschaftliche Seite der Notstandsarbeiten.

1. Mehrkosten der Notstandsarbeiten . . . 77
   a. Verwaltungskosten . . . . . .
   b. Reise- und Verpflegungskosten, Arbeitsausrüstung . . . . . .
   c. Unterbringung, Verpflegung, Pendel- und Urlaubsfahrten, Arbeitsgeräte . . . .
   d. Minderleistung . . . . . .
   e. Dauer der Beschäftigung, Wechsel der Notstandsarbeiter, Verlängerung der Bauzeit . . . . . .
   f Unrentierliche Kosten im einzelnen und Gesamtkosten . . . . . .
2. Notstandsarbeiten als wertschaffende Arbeitslosenfürsorge? 90
3. Ersparnis durch Prüfung des Arbeitswillens? 93

V. Der volkswirtschaftliche Wert der Notstandsarbeiten

1. Produktivität und Rentabilität 100
2. Produktivität u. volkswirtschaftlicher Wert 103
3. Kapitalknappheit und Kapitalverwendung 110
4. Die Beurteilung der Notstandsarbeiten . 118
   a. Kapitaleinsatz im allgemeinen . . .
   b. Tiefbauten . . . . . .
   c. Straßenbauten . . . . . .
   d. Meliorationen . . . . . .
   e. werbende Anlagen . . . . . .
5. Die Belastung der Wirtschaft 126
6. Zusätzlichkeit u. volkswirtschaftlicher Wert 128

Schlußbetrachtungen 131

Anhang. Tab. 1: Gesetzesgrundlagen und Bestimmungen über öffentliche Notstandsarbeiten . . . . . .

Tab. 2: Nach dem Kriege geleistete Erwerbslosentagewerke 1920—1930

Anhang. Tab. 3: Die seit der Währungsstabilisierung für N. A. bereitgestellten Mittel der Grund- und verstärkten Förderung

Tab. 4: Die Aufwendungen für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (bzw. Fürsorge) sowie für Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1924—1930 . . .

Literaturverzeichnis . . . . . .

ABKÜRZUNGEN

AA	= Arbeitsamt
Alu	= Arbeitslosenversicherung bzw. Unterstützung
AVAVG	= Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927 R. G. Bl. I. S. 187
Best. u. öff. N. A.	= Bestimmungen des Reichsarbeitsministers über öffentliche Notstandsarbeiten v. 17. 11. 1923 (R. G. Bl. I. S. 1111) v. 30. 4. 1925 (R. G. Bl. I. S. 53)
Debokulag	= Deutsche Bodenkultur AG.
D. Ges. f. öff. Arb.	= Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten AG. gegr. am 1. August 1930
Dökult	= Deutsche Ödlandkulturgesellschaft, G. m. b. H.
Ewf.	= Erwerbslosenfürsorge
Fö.	= Förderung
Gr. Fö.	= Grundförderung
Kru (Kri)	= Krisenfürsorge bzw. Unterstützung
L. AA	= Landesarbeitsamt
M.	= Melioration
N. A.	= Notstandsarbeit
N. Arb.	= Notstandsarbeiter
Pr.	= Preußen
pr. Ewf.	= produktive Erwerbslosenfürsorge
R. A. Bl.	= Reichsarbeitsblatt
R. A. M.	= Reichsarbeitsminister

R. Anst.	= Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
R. A. M. A.	= Reichsarbeitsmarktanzeiger
Richtl. (Rl.)	= Richtlinien des Verwaltungsrats der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung u. Arbeitslosenversicherung über die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge v. 23. 3. 1928 (R. A. Bl. S. I. 87)
R. G. Bl.	= Reichsgesetzblatt
R.V. O.	= Reichsverordnung
R.V. O. ü. Ewf.	= Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge v. 23. 4. 1919 (R.G.Bl. S. 416) v. 26. 1. 1920 (R.G.Bl. S. 98)
Sai.	= Sonderfürsorge bei berufsüblicher Arbeitslosigkeit (Saisonarbeiter)
St.	= Straßenbauten
Tgw.	= Tagewerk
T.	= Tiefbauten
V. Fö.	= verstärkte Förderung
V. O. d. R. A. M. (V. O.)	= Verordnung des Reichsarbeitsministers über Darlehn u. Zinszuschüsse des Reichs und der Länder für öffentliche Notstandsarbeiten (Verordnung über verstärkte Förderung) v. 29. 3. 1928 (R. G. Bl. I. S. 126, R. A. Bl. I. S. 90)
V. O. ü. Ewf.	= Verordnung über Erwerbslosenfürsorge v. 1. 11. 1921 (R.G.Bl. S. 1337) v. 24. 2. 1924 (R.G.Bl. I. S. 127)
W. A. f.	= Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge
Wohlu	= Wohlfahrtsunterstützung
( )	= unveröffentlichte Zahlen, teils Schätzungen!

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit wurde der Philosophischen Fakultät der Universität Berlin zu Beginn des Jahres 1931 als Dissertation eingereicht.

Obwohl die Probleme der Notstandsarbeiten vor diesem Zeitpunkt schon häufig behandelt worden waren, fehlte doch eine Darstellung, die sich vor allem in der zahlenmäßigen Erfassung systematisch über einen größeren Zeitraum erstreckte und das gesamte Reichsgebiet umfaßte. Darum setzte ich mir zur Aufgabe, eine solche Darstellung zu liefern.

Zu diesem Zweck mußte zunächst ein sehr weitschichtiges Zahlenmaterial aus Einzelberichten und Akten zusammengetragen, hergerichtet und in vergleichende Form gebracht werden. Die vielfältigen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung der Notstandsarbeiten ergaben, wurden grundsätzlich anhand dieser statistischen Daten untersucht. In den Vordergrund der Betrachtung wurden die eigentlichen Notstandsarbeiten gestellt, d. h. die Arbeiten, die im Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge eine unmittelbare Beschäftigung zum Ziele haben und in engem Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung bzw. -Unterstützung stehen. Zeitlich konnte die Arbeit soweit geführt werden, daß sie noch die am 1. August 1930 errichtete Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten einbezog. Die darüber hinaus reichenden Arbeitsbeschaffungsprogramme, die mit den Namen Braun — Papen — Reinhardt — Gericke verknüpft sind, sind dagegen nicht mehr berücksichtigt worden. Die Entwicklung hat auch gezeigt, daß sie die frühere Arbeitslosenpolitik nicht grundsätzlich zu ändern vermochten.

Seit dem nationalsozialistischen Umbruch hat alle Arbeitsbeschaffungspolitik eine völlig veränderte Grundlage erhalten. Auch die Notstandsarbeiten müssen daher von einem anderen Gesichtspunkt aus betrachtet werden. Sie sind im ganzen stark in den Hintergrund getreten. Ihren früheren Charakter als isolierte Maßnahmen einer „Arbeitsmarktpolitik" haben sie verloren und sind nunmehr Teilstück einer organisch in die Staatsführung eingebauten, weitschauenden und umfassenden Gesamtarbeitsbeschaffungs- und Arbeitseinsatzpolitik ge-

worden. Damit sind viele in der vorliegenden Untersuchung behandelte Probleme und auch die Stellungnahme zu ihnen überholt. Teilweise dürften die Darlegungen indessen auch heute noch Geltung beanspruchen, insbesondere manche grundsätzlichen Erörterungen. Darüber hinaus behält die Tatsachenschilderung ein geschichtliches Interesse, als Rückschau auf ein Jahrzehnt des Ringens mit der Arbeitslosigkeit, dem freilich ein durchgreifender Erfolg versagt geblieben ist. Einzelne Abschnitte der ursprünglichen Fassung, insbesondere soweit sie die Organisation, die Durchführung und die Rechtsgrundlagen betreffen sowie ein Teil der Statistiken, die unter heutigem Gesichtspunkt entbehrlich schienen, sind nicht mehr in den vorliegenden Druck übernommen worden.

Als Unterlagen dienten vor allem die Berichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und die laufenden Veröffentlichungen des Reichsarbeitsblattes, ferner die Drucksachen des Reichstages und des Reichswirtschaftsrates. Zur Vervollständigung des lückenhaften Materials konnten die Akten der Reichsanstalt des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt und der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten eingesehen werden. Fehlende Zahlen wurden durch nichtamtliche und teils geschätzte Angaben verschiedener Behörden ergänzt. Herangezogen wurden ferner Materialien des früheren Preußischen Ministeriums für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, der Deutschen Ödlandkulturgesellschaft G. m. b. H. und verschiedener Arbeits- und Landesarbeitsämter. Für Einzelfragen waren mir von besonderem Wert Angaben des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk in Essen, des Ruhrtalsperrenvereins in Essen, der Emschergenossenschaft in Essen, des Reichsverbandes des Deutschen Tiefbaugewerbes wie verschiedener Tiefbauämter und anderer Verbände, Genossenschaften und Gesellschaften.

Die erste Anregung zur Behandlung des Themas erhielt ich durch Herrn Professor Dr. Terhalle, Hamburg. Die Durchführung der Arbeit habe ich vor allem der reichen Förderung zu danken, die mir durch Herrn Geheimrat Professor Dr. Heinrich Herkner, Berlin, zuteil wurde.

I. TEIL

Begriff und Wesen der Notstandsarbeiten.

1. Begriff

Das Wesen der „Notstandsarbeiten" wird im wesentlichen durch den § 139 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG), die Richtlinien des Verwaltungsrates der Reichsanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Richtl.) und die Verordnung des Reichsarbeitsministers (V.O. d. R.A.M.) bestimmt [1]) und diese Bestimmungen wurden auch zur Richtschnur der später weiter über den Rahmen der engeren Notstandsarbeiten hinausgehenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Eine bestimmte Definition des Begriffes „Notstandsarbeit" [2]) (N. A.) wird in den geltenden Bestimmungen nicht gegeben, auch die vorangegangenen Ausführungsbestimmungen [3]) (vom 30. April 1925) verzichten auf eine nähere Formulierung. Die Bestimmungen des Reichsarbeitsministers über öffentliche Notstandsarbeiten vom 17. November 1923 sagen auch nur allgemein: Notstandsarbeiten im Sinne dieser Bestimmungen sind Arbeiten, die mit Mitteln der Erwerbslosenfürsorge gefördert werden. Dann folgt negativ ausgedrückt was unter Notstandsarbeiten nicht verstanden wird. Deutlicher geht der Begriff der Notstandsarbeiten schon aus den ersten Ausführungsbestimmungen des Reichsarbeitsministers zu § 15 der Reichsverordnung in der Fassung vom 10. Januar 1920 in der Überschrift zu Abschnitt II hervor, in der als wesentliches Merkmal: „Schaffung von Arbeitsgelegenheit mit Mitteln der Erwerbslosenfürsorge" („Notstandsarbeiten") hervorgehoben wird.

---

[1]) Siehe gesetzliche Grundlagen, Abschnitt 3

[2]) Über die Entwicklung des Begriffes „Notstandsarbeit" siehe Hessler, a. a. O. S. 8.

[3]) Siehe Anhang, Tab. 1

Der Ursprung des Wortes „Notstandsarbeit" ist nicht festzustellen. Der Sinn ist folgendermaßen zu erklären: durch die Arbeitslosigkeit ist ein Notstand hervorgerufen, der durch eine bestimmte Art von Arbeiten behoben werden soll. So bei Albrecht und Wilhelmi [1]), die die Erklärung folgendermaßen geben: Hier handelt es sich um Arbeiten, die bedingt sind durch einen Notstand infolge der Arbeitslosigkeit eines großen Teiles der Bevölkerung. Diese Arbeiten werden also: ausdrücklich zum Zwecke der Beschäftigung von Erwerbslosen eingerichtet (zusätzliche Arbeiten) und sie werden aus öffentlichen Mitteln unterstützt (daher „öffentliche Notstandsarbeiten").

Aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben sich für die Notstandsarbeiten ganz bestimmte Merkmale: Arbeiten, die als Notstandsarbeiten durchgeführt werden, müssen auf Grund der Richtlinien und der Verordnung folgende Erfordernisse aufweisen:

1. Produktiver Wert für die Volkswirtschaft. (§ 1 Abs. 1 der RL., § 1 Abs. 1 der V. O. des R.A.M.)
2. Zusätzlichkeit (§ 2 RL.)
3. best. Auswahl der Träger (§ 3 der RL.)
4. Förderung durch öffentliche Mittel (Reichsanstalt, Reich, Länder) (§ 6 RL., § 2 V.O.)
5. Beschäftigung von Erwerbslosen, die vom Arbeitsamt vermittelt sind und vorher mindestens zwei Wochen als Arbeitslose unterstützt worden sind (§ 9 RL.)

Eine klare begriffliche Zusammenfassung der wesentlichen Kennzeichen der Notstandsarbeiten gibt: Scholz-Herrnstadt [2]) wie folgt:

„Öffentliche Notstandsarbeiten im Sinne der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge ist eine zusätzliche, mit finanzieller Unterstützung der Reichsanstalt oder des Reiches und der Länder von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts oder einer gemeinnützige Zwecke verfolgenden gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmung getragenen Arbeit, die produktiven Wert für die Volkswirtschaft hat und dazu dient,

[1]) Die prod. Erwerbslosenfürsorge, Berlin, 1926 a. a. O. S. 32.

[2]) Scholz-Herrnstadt: Handbuch der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge, Berlin 1929. S. 21.

den aus öffentlichen Mitteln unterstützten Arbeitslosen Gelegenheit zur Arbeit zu geben, d. h. den Notstand der Arbeitslosigkeit vorübergehend zu beheben."

2. Abgrenzung gegenüber anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Die Ausführung von Notstandsarbeiten ist nur eine Maßnahme innerhalb eines ganzen Systems [1]), das sich nach dem Kriege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Schäden weiter ausgebildet hat. Eine Reihe von Eingriffen sind später wieder weggefallen, die wesentlichsten Verordnungen jedoch haben einen zusammenfassenden gesetzlichen Niederschlag in dem Gesetz für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung gefunden. Man kann drei Gruppen von Maßnahmen unterscheiden:

I. Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsvermittlung, Berufsberatung.

II. Arbeitslosenhilfe: Arbeitslosenunterstützung, Krisenunterstützung, Kurzarbeiterunterstützung, Sonderfürsorge.

III. Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit.

Förderung der Arbeitsaufnahme: (Umsiedlung, Umschulung, Berufsausbildung, Ausrüstung, Fahrtkosten etc.)

Arbeitsbeschaffung: wertschaffende Arbeitslosenfürsorge (früher produktive Erwerbslosenfürsorge.)

Die Notstandsarbeiten fallen unter die dritte Gruppe, sie sind die wichtigste Form der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge. Ihr Unterschied gegenüber anderen Arbeiten, die im Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge gefördert

---

1) Siehe die Darstellung in „Deutsche Sozialpolitik" 1918 — 1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministers, a. a. O. Fünfter Abschn., S. 112 — 166.

F. Wunderlich: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beendigung des Krieges. S. 23 — 25.

H. Jores: Die bedeutendsten Versuche zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den Vorkriegs-, Kriegs- und Nachkriegsjahren. S. 102 — 139.

werden, liegt in dem engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenversicherung bezw. -Unterstützung und der unmittelbaren Schaffung von Arbeitsgelegenheit.

Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge im allgemeinen hat zum Ziel, durch Förderung wertvoller Arbeiten und durch Maßnahmen von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung auf die Arbeitslosigkeit mehr mittelbar einzuwirken; es ist eine Arbeitsbeschaffung auf längere Sicht. Vielfach handelt es sich um einmalige Aktionen, wobei Mittel des Reiches und der Länder, die für diese bes. Zwecke zur Verfügung gestellt sind, eingesetzt werden. Unter diese — jetzt auf Grund des § 139 und der Richtlinien B § 19 — Maßnahmen [1]) fallen: der seit 1921 geförderte Landarbeiterwohnungsbau, die Zinszuschüsse des Reichs für zusätzliche Straßenbauprogramme und sonstige Art von Maßnahmen, ferner bes. Förderungen des Reichs im Jahre 1926 (Reederkredite, Bodenkultur A.-G., Deutsche Ödlandkulturges. Krupp Essen u. a) [2]), die Unterstützung des Frühgemüsebaus und noch einige andere Sondermaßnahmen [3]), die sich immer individueller und vielfältiger gestaltet haben.

Im weitesten Rahmen der sog. Arbeitsbeschaffung müssen dann noch die besonderen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Reichsregierung im Krisenjahr 1926 Erwähnung finden. Das Programm [2]) bestand außer einer Verstärkung der produktiven Erwerbslosenfürsorge im wesentlichen in einer Vorwegnahme öffentlicher Aufträge aus dem Bereich der Reichspost, der Reichseisenbahn und des aus öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungsbaus. Für 1930/31 ist wiederum ein ähnliches Arbeitsbeschaffungsprogramm vorgesehen, das sich ebenfalls auf Arbeiten der Reichspost und auch der Eisenbahn konzentriert und die Beschaffung neuer Wohnungen vorsieht [4]).

---

[1]) Siehe die Berichte im R. A. Bl. 1927, S. II. 178, 317, 470, 1928 S. II. 107, 323, 559, 1929 S. II. 282, 401, 491, ferner „Deutsche Sozialpolitik" a. a. O. S. 135, über die produktive Erwerbslosenfürsorge ferner Kamrath „Die produktive Erwerbslosenfürsorge". a. a. O. Riepe, F. „Die produktive Erwerbslosenfürsorge a. a. O.

[2]) Denkschrift der Reichsregierung Nr. 2921, a. a. O.

[3]) Funcke „Sondermaßnahmen der W.A.f." / R.A. Bl. 1929 II. S. 475.

[4]) Siehe D.B.Z. v. 29. Juli 1930, v. 10. Juli 1930.

3. Gesetzliche Grundlagen.

Die Rechtsgrundlage für die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge und damit für die Notstandsarbeiten bildet der § 139 des Gesetzes über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (R. G. Bl. 1. S. 187).

Der § 139 gibt dem Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamts (Abs. 1) und [1]) dem Reichsarbeitsminister (Abs. 2) die Ermächtigung [2]) zur Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu verringern, insbes. zur Schaffung von zusätzlicher Arbeitsgelegenheit, Darlehn oder Zuschüsse zur Verfügung zu stellen. Dabei ist für die Landesarbeitsämter erforderlich, daß die Mittel der Reichsanstalt durch die Maßnahme entlastet werden (wertschaffende Arbeitslosenfürsorge), für die Maßnahmen des Reichsarbeitsministers, daß sie für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt besonders wertvoll sind. Zur weiteren Ausführung der Ermächtigung ist dem Verwaltungsrat der Reichsanstalt mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers das Recht gegeben, bindende Richtlinien zu erlassen.

Auf Grund des § 139 ergingen: „Die Richtlinien des Verwaltungsrates der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung über die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge" (Richtlinien über die Grundförderung) vom 28. März 1928 (R. A. Bl. S. 1. 87) und die „Verordnung des Reichsarbeitsministers über Darlehn und Zinszuschüsse des Reichs und der Länder für öffentliche Notstandsarbeiten" (Verordnung über verstärkte Förderung) vom 29. März 1928 (R. G. Bl. 1 S. 126, R. A. Bl. S. 1. 90). Die Richtlinien geben in den §§ 1—26 die näheren Bestimmungen über: I. Auswahl und Träger der Arbeiten, II. Förderung, III. Durchführung, IV. Antrags- und Bewilligungsverfahren. Die Bestimmungen traten am 1. April 1928 in Kraft, wodurch sie die Best. über öffentliche Notstandsarbeiten vom 30. April 1925 ablösten.

---

[1]) Aus dieser zweifachen Ermächtigung ergibt sich die doppelte Förderungsmöglichkeit für die Notstandsarbeiten.

[2]) Der Verwaltungsausschuß kann seine Befugnisse auf die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter übertragen. Ebenso d. R. A. Min. kann die Reichsanst. mit der Bewilligung beauftragen oder sie den obersten Landesbehörden übertragen u. den ob. Landesbehörden die Weiterübertragung gestatten.

Die Verordnung des Reichsarbeitsmin. umgrenzt die Forderungen und Bedingungen, die an Notstandsarbeiten, die verstärkt gefördert werden sollen, gestellt werden: § 1 Auswahl der öffentlichen Notstandsarbeiten, § 2 Förderung, § 3 Durchführung, § 4 Verfahren, § 5 Auszahlung der Förderung, § 6 Abrechnung, § 7 Verwaltung der Darlehn, § 8 Weisungen und § 9, wonach die §§ 1—3 und 8 schon am 1. April 1928, die §§ 4—7 am 1. Oktober 1928 in Kraft traten.

Sonach bilden der § 139 A. V. A. V. G., die Richtlinien und die V. O. des R. A. Min. und die im Laufe der Zeit noch ergangenen Anweisungen und Verfügungen die Grundlagen für die Ausführung von Notstandsarbeiten.

Durch die Gründung der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten [1]) können § 139 A. V. A. V. G., und die Verordnung des Reichsarbeitsministers für die Bewilligung der verstärkten Förderung als Rechtsgrundlage keine Anwendung mehr finden, da es Reichsmittel im Sinne der Gesetze nicht mehr gibt, doch werden sie für die praktische Durchführung weiterhin als Richtlinien dienen. [2])

4. Die geschichtliche Entwicklung.

„Notstandsarbeiten" in der Form, wie sie z. Zt. ausgeführt werden, haben ihre Vorläufer in Arbeiten, die schon lange vor dem Kriege [3]) und auch während des Krieges von Städten und Gemeinden in besonderen Krisenzeiten zur Beschäftigung von Arbeitslosen bereitgestellt wurden. Auf dieser Grundlage baute man zunächst — schon im Nov. 1918 — auf und gewährte Kommunalverbänden und Gemeinden später auch Genossenschaften des öffentlichen Rechts auf Grund der „Bestimmungen über die Bewilligung von Zuschüssen zu öffentlichen Notstandsarbeiten" Zuschüsse zwecks Förderung von Notstandsarbeiten (die sog. alte Notstandsaktion) [4]). Diese Art der Regelung hat starke Kritik ge-

[1]) Näheres siehe „Geschichtliche Entwicklung".

[2]) Siehe Scholtz „Die Umgestaltung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge in Arbeit und Beruf. Ausg. A Heft 18, 1930.

[3]) Siehe Meyer, Paul: Die Notstandsarbeiten und ihre Probleme. Jena 1914: ferner: Hessler, a. a. O. S. 8 u. die dort angeführte Literatur.

[4]) Siehe Schiele „Förderung öff. N. A. durch Zuschüsse aus Reichs- u. Staatsmitteln in der Zeit vom 10. Nov. 1918 — 30. Juni 1920. (Alte Notstandsaktion)".

funden, da die Zuschüsse — wie behauptet wurde — lediglich dazu führten, Arbeiten der Gemeinden, die auch sonst hätten durchgeführt werden müssen, mit Staatsgeldern zu finanzieren.

Schon 1919 fand durch § 15 a, der am 27. Okt. in die Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge aufgenommen wurde, eine grundsätzliche Regelung „der Beschaffung von Arbeitsgelegenheiten für die Erwerbslosen" statt. Die ersten Ausführungsbestimmungen ergingen am 10. Jan. 1920 (R. A. Bl. 1920 Sonderbeilage zu Nr. 2, S. 12), die Bestimmungen des Teils II sind überschrieben: „Schaffung von Arbeitsgelegenheit mit Mitteln der Erwerbslosenfürsorge („Notstandsarbeiten"). Schon mit diesem § 15 a der V. O. über Ewf. und den ersten Ausführungsbestimmungen wurde der besondere Charakter der „Notstandsarbeiten" grundlegend bestimmt. In seinen Erläuterungen[1]) hebt der Reichsarbeitsminister das Wesen dieser Arbeiten in folgender Weise hervor: „Das Charakteristische für die neue Form dieser Förderung liegt darin, daß nicht bestimmte Teilbeträge des Gesamtaufwander („Überteuerung") als Zuschüsse gewährt werden, sondern, daß die Höhe der Zuschüsse von der Zahl der beschäftigten Erwerbslosen und von der Dauer ihrer Beschäftigung abhängig gemacht wird. Durch diese Regelung soll ein Anreiz geschaffen werden, solche Arbeiten bereitzustellen, bei denen neben der allgemeinen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens die Beschäftigung zahlreicher Erwerbsloser an erster Stelle steht. Damit ist auch der Unterschied gegenüber den früheren Arbeiten deutlich hervorgehoben.

Der § 15 a — der § 15 der späteren Neufassung der Reichsverordnung vom 26. Jan. 1920 — gibt dem Reichsarbeitsminister die Ermächtigung, Darlehn und Zuschüsse aus Mitteln der Erwerbslosenfürsorge auf Grundlage der ersparten Unterstützung zu gewähren. Diese Grundform der N. A. ist bis heute dieselbe geblieben und kehrt im wesentlichen nicht verändert, nur stärker präzisiert und ergänzt in den §§[2]):

[1]) Erläuterungen des Reichsarbeitsministers zu den Ausführungsbestimmungen vom 10. Jan. 1920 R. A. Bl. Beil. zu Nr. 2.

[2]) Siehe Anhang Tab. 1.

§ 15 d. V. O. ü. Ewf. v. 1. Nov. 1921 (RGBl. S. 1337)
§ 15 d. V. O. ü. Ewf. v. 13. Febr. 1924 (RGBl. S. I 121)
§ 32(43) d. V.O. ü. Ewf. v. 16. Febr. 1924 (RGBl. S. I. 127)

und bis heute im § 139 des A.V.A.V.G. v. 16. Juli 1927 wieder.

Der § 15 a wurde in seiner ersten Abänderung dahin erweitert, daß der Reichsarbeitsminister ermächtigt wird, außer Zuschüssen auch Darlehn zu bewilligen zur Unterstützung von Maßnahmen, die geeignet sind, den Abbau der Erwerbslosenfürsorge zu fördern, (und hinzugefügt) insbesondere zur Beschaffung von Arbeitsgelegenheit. Durch diese Hinzufügung fand das Positive der N.A. stärkere Betonung: nicht nur die Beschäftigung sondern die Arbeit an sich ist von Bedeutung. Die Abänderung der V. O. ü Ewf. vom 6. Mai 1920 brachte im § 15 die Bemessungsgrundlage für die Darlehn und Zuschüsse. Durch die V. O. vom 13. Febr. 1924 trat an Stelle der Sätze 3 und 4 folgender Satz: „Die Bewilligung von Reichsmitteln verpflichtet das Land den gleichen Betrag aus eigenen Mitteln zur Unterstützung von Maßnahmen aufzuwenden, die geeignet sind, den Abbau der Erwerbslosenfürsorge zu fördern."

Durch diese Änderungen waren außer der Ermächtigung auch die übrigen im § 139 geltenden wichtigen Grundsätze für die Durchführung der N. A. geschaffen. Der nachfolgende § 32 des 5. Abschnittes „Produktive Erwerbslosenfürsorge" der V. O. ü. Ewf. vom 16. Febr. 1924 brachte inhaltlich keine Änderung, nur im § 43 wurde eine bes. Ermächtigung an den Reichsarbeitsminister, die obersten Landesbehörden und die Verwaltungsausschüsse der öffentlichen Arbeitsnachweise, Vorschriften zur Ausführung der Verordnung gegeben.

Der § 139, der als Rechtsgrundlage und Richtschnur dient, ist erweitert, indem er bewährte Sätze früherer Ausführungsbestimmungen übernimmt; neu bringt er im Abs. 4 eine Bindung für die Entlohnung der Notstandsarbeiter.

Auf Grund der §§ der jew. Verordnung über Erwerbelosenfürsorge, die die Rechtsgrundlage für die prod. Erwerbslosenfürsorge bilden, ergingen dann die verschiedenen Ausführungsbestimmungen:

vom 10. Januar 1920,
Best. ü. öff. Notstandsarb. v. 17. November 1923,
Best. ü. öff. Notstandsarb. v. 30. April 1925
und die Richtlinien der Reichsanstalt und die V.O. des Reichsarbeitsministers mit ihren Ergänzungen und Abänderungen und wiederum Verfügungen und Ausführungsbestimmungen der obersten Landesbehörden. In diesen Abänderungen und Ausarbeitungen spiegelt sich die eigentliche Geschichte der Notstandsarbeiten. Sie ist die Wiedergabe der Schwierigkeiten, die sich dabei ergaben, ein so einfaches Ziel: Schaffung von Arbeit, Beschäftigung von Erwerbslosen in die Praxis umzusetzen.

Die Entwicklung führte zu einer immer stärkeren Herausarbeitung des Verfahrens: der Anträge, Anerkennung und Abrechnung, der Organisation und Verteilung der zuständigen Stellen, Art und Durchführung der Finanzierung im Wege der sog. „Förderung", Trennung und Änderung der Herkunft der Mittel, Ausarbeitung der Bedingungen, Art der Berechnung und Höhe der Förderung. Damit verbunden ergab sich eine schärfere Herausarbeitung des Charakters der Notstandsarbeiten: die Unterscheidung gegenüber den übrigen Maßnahmen der prod. Erwerbslosenfürsorge, die Trennung nach kleinen und großen N. A., später Unterscheidung nach Arbeiten mit Grundförderung und solchen mit verstärkter Förderung. Die Erfahrungen, die gemacht wurden, zwangen zum Erlaß ausführlicher Richtlinien über die Auswahl der Arbeiten und eine bestimmtere Darlegung über Begriff und Wesen des Trägers. Zur Sicherung der Zielsetzung wurden nach und nach Ergänzungen und Veränderungen vorgenommen über: Vermittlung und Auswahl, Abruf und Beschäftigungsdauer der Notstandsarbeiten und über die Verpflichtung zur Aufnahme der Notstandsarbeit; besondere Schwierigkeiten verursachte die Regelung der Rechtsstellung und die Entlohnung [1]) der Notstandsarbeiter. die mehrfachen Änderungen unter-

[1]) Über die Probleme der früheren Bestimmungen siehe vor allem Hessler: Die Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses der Notstandsarbeiten, Juni 1926, — Miehe: Die Rechtsstellung der Notstandsarbeiter, Stuttgart 1927, — siehe ferner die vergleichende Darstellung bei Pommernelle, a. a. O. und die dort angeführte Literatur.

worfen wurde, jetzt aber eine einigermaßen befriedigende Zwischenlösung gefunden hat.

Trotz der 10jährigen Erfahrung und der Vervollkommnung, die die Durchführung von N. A. in den Richtlinien und der V. O. des Reichsarbeitsministers gefunden hat, scheint die Entwicklung keineswegs abgeschlossen zu sein. Durch die Gründung der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten A. G. vom 1. August 1930 [1]) hat die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge und damit die Durchführung auch der N. A. eine weitere Umgestaltung erfahren und es ist sicher, daß das Ziel der Arbeitsbeschaffung und der Beschäftigung von Erwerbslosen eine weitere Ausarbeitung der Methoden erfordern wird.

II. TEIL

Art, Umfang und Verteilung der nach dem Kriege durchgeführten Notstandsarbeiten.

I. Umfang der Notstandsarbeiten.

1. Zahl der geleisteten Tagewerke.

Die vielfachen Änderungen, der die Notstandsarbeiten im Laufe der Zeit unterworfen waren und die Zuständigkeit mehrerer Behörden haben zur Folge, daß der Umfang der nach dem Kriege durchgeführten Notstandsarbeiten nur an-

---

[1]) Wilhelmi, „Die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten" in Deutsche Tiefbau-Zeitung Nr. 44 1930. „Die Gesellschaft wurde mit einem Aktienkapital von 150 Mill. RM und ausgewiesenen Reserven von 105 Mill. RM gegründet. Die Aktien befinden sich sämtlich in Händen des Reichs. Kapital und Reserven wurden dadurch aufgebracht, daß das Reich Forderungen, die ihm aus Darlehn der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge zustanden und bisher von der Reichsanstalt für A. V. u. A. V. verwaltet wurden im Betrage von zunächst rd. 372 Mill. RM in die neue Gesellschaft eingebracht hat, die somit noch über einen ansehnlichen Bestand an stillen Reserven verfügt."

Siehe ferner: Scholz, a. a. O.; Syrup „Die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten tritt in Tätigkeit" in der Deutschen Bauzeitung vom 17. September 1930.

nähernd wiedergegeben werden kann. Erst seit den letzten Jahren — insbesondere auch seit der Gründung der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten — ist die stat. Erfassung besser ausgebaut.

Bis zum Übergang der Verwaltung auf die Reichsanstalt fehlen regelmäßige und umfassende Angaben über die Zahl der Erwerbslosentagewerke. Auch dann sind nur die Tagewerke, die bei Arbeiten mit Grund- und verstärkter Förderung geleistet wurden, angegeben. Eine zusammenstellung der Veröffentlichungen, ergänzt durch ungefähre Schätzungen der Reichsanstalt zeigt, daß von 1920 — Ende März 1927 etwa 124,8 Mill., in den Haushaltsjahren 1927, 1928, 1929 zusammen 35,6 Mill. Notstandsarbeitertagewerke durchgeführt wurden, sodaß sich von 1920 — 1929 etwa 160,4 Mill. Tagewerke mit Grund- und verstärkter Förderung ergeben. Über die Tagewerke, die nur Grundförderung erhielten und über die früheren kleineren Notstandsarbeiten sind keine Angaben vorhanden. Eine ungefähre Schätzung der Reichsanstalt kommt für die Jahre 1920 — 1928 auf eine Gesamtzahl von 236,5 Millionen Tagewerke, sodaß man annehmen kann, daß von 1920 — 1929 etwa 250,8 Millionen Tagewerke durch Erwerbslose geleistet worden sind.

Durchschnittlich sind im Reich jährlich rund 25 Mill. Tagewerke geleistet worden [1]) Die Verteilung dieser Tagewerke auf die einzelnen Jahre ist infolge der zusammenfassenden Schätzungen nicht genau ersichtlich. Die Leistungen sind jedoch in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich und zwar weichen insbesondere die Jahre 1928 und 1929 stark vom Durchschnitt ab. Die Ursachen hierfür liegen teils in dem für Notstandsarbeiten überaus ungünstigen Winter 1928/29, teils in der schlechten Finanzlage des Reichs 1929, die zur Folge hatte, daß schon anerkannte Tagewerke nicht ausgeführt werden konnten. Im Anfang der Aktion war die Zahl der geleisteten Tagewerke verhältnismäßig hoch, weil die Bestimmungen weiter gefaßt waren. Daher kann man aber auch annehmen, daß ein Teil der Tagewerke auf „unechte Notstandsarbeiten" entfällt. Der für die Jahre 1920 bis 1923 geschätzte Umfang von 103,4 Millionen Tagewerke scheint zu niedrig, da damals die kleineren Notstandsarbeiten

[1]) Siehe Anhang Tab. 2.

einen bei weitem größeren Anteil hatten. Die durchschnittlich hohe Zahl der Tagewerke in den Jahren 1924 — 1926 mag teils durch die günstige Steuereinnahme des Reichs 1924 herbei geführt worden sein. Für 1926 ist die Höhe aus der besonderen Notstandsaktion im Krisenjahr 1926 und der Lockerung der Bestimmungen, die sich auch noch bis 1927 auswirkten, zu erklären.

2. Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter.

Der Umfang der Notstandsarbeiten geht eindeutiger aus der Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter hervor. Allerdings liegen hier regelmäßige Veröffentlichungen erst von 1924 ab vor. Die Zahl der Erwerbslosen, die seit 1924 durch die Arbeitsbeschaffung im Durchschnitt der Jahre Beschäftigung gefunden hat, schwankt zwischen 50 000 und 130 000. Die Höchstzahl wurde auf Grund der besonderen Förderung im Jahre 1926 erreicht. Im Mai 1926 gelang es, rund 171 000 Erwerbslose bei Notstandsarbeiten unterzubringen. Die verstärkte Förderung wirkt sich auch in den ersten Monaten des Jahres 1927 noch aus, während dann mit dem Einsetzen, der durch den englischen Bergarbeiterstreik ausgelösten Konjunktur 1927, die Arbeiten stark gedrosselt wurden. Besonders niedrig liegt die Beschäftigungsziffer in den Wintermonaten Januar bis März 1929. Sie ist die Folge der außergewöhnlichen Kälte in diesem Winter. Für 1930 ist dann wieder ein starker Rückgang der beschäftigten Notstandsarbeiter festzustellen.

Tab. 1.

Die Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter 1924 — 1930.

Zeitpunkt	1924 [1]	1925 [1]	1926 [2]	1927 [2] [3]	1928 [2]	1929 [2]	1930 [2]
15. Januar	—	78 076	40 297	103 729	31 028	18 366	20 254
15. Februar	—	81 776	87 543	126 859	58 262	4 636	19 102
15. März	—	83 250	133 952	177 244	70 803	8 768	26 754
15. April	—	78 010	165 497	176 817	87 732	66 973	31 790
15. Mai	—	65 389	170 926	166 461	91 873	104 003	37 991
15. Juni	—	50 707	155 807	146 977	83 747	103 375	38 567
15. Juli	70 542	37 082	144 425	126 958	73 788	85 201	37 998
15. August	54 647	31 041	131 963	110 665	65 576	69 632	36 179
15. September	81 119	29 958	131 260	92 858	63 603	58 318	39 343
15. Oktober	80 598	29 165	131 262	74 637	54 789	48 404	—
15. November	74 417	30 668	130 216	62 759	49 159	40 611	—
15. Dezember	78 688	27 910	124 054	45 581	40 297	31 410	—
Im Durchschnitt	(73 335)	51 919	128 936	117 629	64 221	53 308	

[1] Stat. Jahrbuch 1924, 1925.
[2] Nach den Veröffentlichungen des R. A. Bl.
[3] Ab 15. Januar 1927 N. Arb. in der Alu und Kru zus.

Insgesamt sind von 1924 bis Ende 1929 rund 500 000, im Jahresdurchschnitt etwa 70 — 80 000 Erwerbslose bei Notstandsarbeiten beschäftigt worden. Nach den gesetzlichen Bestimmungen darf die Höchstdauer der Beschäftigung 3 Monate und nur ausnahmsweise bis 6 Monate betragen. Aus dieser Regelung ergibt sich nach statistischen Feststellungen der Reichsanstalt [1]), daß die Erwerbslosen dreimal im Jahre ausgewechselt werden. So kann man annehmen, daß etwa 240 000 Arbeitslose jährlich durch die Aktion zeitweise Arbeit und Verdienst gefunden haben. Da jedoch unter den Notstandsarbeitern ein starker Wechsel herrscht, dürfte die Zahl derer, die bei Notstandsarbeiten gearbeitet haben, tatsächlich höher liegen. Eine Veröffentlichung der Zahl der Erwerbslosen, die überhaupt bei Notstandsarbeiten Verwendung gefunden haben, bei gleichzeitiger Feststellung der Dauer und unter Berücksichtigung mehrmaliger Beschäftigung ist nach der vorhandenen Statistik nicht möglich. Sie ließe sich auf Grund der Überweisungslisten der Arbeitsämter feststellen, doch liegt eine Zusammenfassung nicht vor. Da im Sinne der Bestimmungen nur eine längere Beschäftigung „als Beendigung der Arbeitslosigkeit" angesehen werden kann, genügt es aber, die Beschäftigungsziffer an sich zu erfassen.

3. Höhe der aufgewandten öffentlichen Mittel.
(Grundförderung und verstärkte Förderung.)

Die für Notstandsarbeiten verausgabten öffentlichen Gelder sind nur schwer genau zu erfassen, da die finanzielle Förderung aus Mitteln der Erwerbslosenfürsorge, des Reiches und der Länder, anfänglich auch unter Beteiligung der Gemeinden erfolgte und auch heute noch mehrere Behörden als Zahlstellen in Frage kommen. Die vielfachen Änderungen in der Durchführung haben auch hier zur Folge, daß nur unvollständige Veröffentlichungen vorliegen, die zusammengestellt und ergänzt werden mußten. Eine Aufstellung der Gesamtmittel, die den Notstandsarbeiten nach dem Kriege zugeflossen sind, wird noch erschwert durch die Inflation, die eine Erfassung der Ausgaben bis 1924 völlig unmöglich macht.

[1]) Unveröffentlichte Denkschrift a. a. O.

Die Zahlenangaben seit 1927 geben bis 1928 nur die Reichs- und Landesmittel an, sodaß die gezahlte Grundförderung (aus nicht amtlichen Angaben der Reichsanstalt) hinzugefügt werden mußte. Die fehlenden Veröffentlichungen über die Landesmittel konnten auf Grund der Reichsmittel geschätzt werden, da die Förderung seit der Verordnung vom 13. 2. 24 grundsätzlich $^1/_2$ zu $^1/_2$ erfolgt. Da dies für das Jahr 1924 noch nicht der Fall war, ergeben sich abweichende Angaben [1]) über die Höhe der Förderung.

Auf Grund der Zusammenstellung auf Tab. 3 (siehe Anhang) wären den Notstandsarbeiten seit 1924 etwa 842,5 Mill. als Grund- und verstärkte Förderung zugeflossen, davon entfallen etwa 253 Mill. also 30% auf die Grundförderung, die man als verlorenen Zuschuß ansehen kann. Die verstärkte Förderung in Höhe von 589,5 Mill. ist im allgemeinen in Form von Darlehn ausgegeben worden, für die der Zinssatz außerordentlich verschieden ist. Man wird ihn im Durchschnitt mit 4 v. H. annehmen können. Ein Teil der Darlehn wurde zunächst als Zinszuschuß gegeben und später oft in einen verlorenen Zuschuß umgewandelt. Über die Höhe dieser Beträge bestehen keine sicheren Angaben. In den Jahren 1924 und 1925 war die als Zuschuß gegebene Förderung größer. Im Durchschnitt der Jahre werden schätzungsweise etwa 8 v. H. der Darlehnssumme nachträglich als Zuschuß oder als Zinszuschuß gegeben worden sein, sodaß man noch einen verlorenen Zuschuß von ungefähr 47,2 Mill. RM zu der Grundförderung hinzurechnen muß. Um die Höhe der Förderung, die die Arbeiten erfahren haben, richtig zu erfassen, muß man die niedrige Verzinsung der Darlehn und die günstige Tilgungszeit als versteckten Zinszuschuß mit in Betracht ziehen. Das Ausmaß dieses Zinszuschusses könnte man mit etwa 124 Mill. RM veranschlagen, sodaß man den Zuschußbetrag insgesamt, der den Notstandsarbeiten aus Unterstützungsgeldern, aus Reichs- und Landesmitteln seit 1924 — 31. März 1930 zugeflossen ist, mit etwa 424 Millionen RM annehmen kann.

---

[1]) Siehe Berndt „Die Aufwendungen für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge in den Jahren 1924—1927. R. A. Bl. 1928 II S. 49.

Nach dem Bericht von Wilhelmi [1]) über die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten werden die ausstehenden Förderungen des Reichs aus der gesamten wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge mit zunächst rd. 372 Mill., aus den Darlehn für Notstandsarbeiten mit 220,3 Mill. angegeben, wovon inzwischen ein Teil wieder zurückgeflossen sein dürfte. Jedoch muß man andererseits bei der finanziellen Lage der Gemeinden damit rechnen, daß nicht alle ausstehenden Forderungen restlos eingehen werden.

Zusammenfassend ergibt sich, daß seit 1920 etwa 250 Mill. Erwerbslosentagewerke bei Notstandsarbeiten durchgeführt worden sind. Durchschnittlich sind jährlich 25 Mill. Tagewerke geleistet worden. Rechnet man die Tagewerke um, so ergibt sich eine Beschäftigung von 80000 Erwerbslosen an 300 Arbeitstagen.

Die Mittel, die im Wege der Förderung im wesentlichen durch die Arbeitslosenversicherung (bezw. Fürsorge) durch Reich und Länder zur Durchführung der Notstandsarbeiten als Zuschuß oder Darlehn bereitgestellt wurden, werden von 1924 bis März 1930 etwa 840 Mill. betragen haben. Da die Förderung nur einen Teil der Kosten deckt, der restliche Betrag für die Arbeiten aber vom Träger aufgebracht werden muß, ist der Gesamtkapitalaufwand für die Notstandsarbeiten bei weitem höher. Man kann ihn mit 2,0 bis 2,4 Milliarden veranschlagen.

4. Notstandsarbeiten im Rahmen der übrigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Der zur Durchführung der Notstandsarbeiten erforderliche „Förderungsbetrag" nimmt nur einen Teil der Mittel in Anspruch, die das System der Arbeitslosenfürsorge und Bekämpfung in weitestem Rahmen erfordert.

Zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit (siehe Anhang Tab. 4, Sp. 8) werden auf Grund der §§ 132—137 A. V. A. V. G. außer der Grundförderung (§ 139, zur Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu beheben) noch Mittel zur Erleichterung der Arbeitsaufnahme: für Reiseunterstützung, Arbeitsausrüstung,

[1]) Siehe S. 12

Mitgabe eines Führers, — ferner als Zuschuß zum Arbeitsentgelt, zur Berufsfortbildung, Umschulung u. a. geben. Diese Maßnahmen erforderten 1929: 4,5 Mill. RM, der größte Teil der Mittel entfiel also auf die Förderung der Notstandsarbeiten. (Vgl. Sp. 8 und 10.)

Neben den Geldern der Reichsanstalt werden für Maßnahmen, die für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt besonders wertvoll sind, noch Haushaltsmittel des Reichs (§ 139 Abs. 2) und der Länder (§ 139 Abs. 3) als „wertschaffende Arbeitslosenfürsorge" bewilligt. Diese Mittel umfassen die für Notstandsarbeiten ausgezahlte „verstärkte Förderung", aber darüber hinaus sind besonders seit 1927 auch anderen Maßnahmen wie: Landarbeiterwohnungsbau, Umsiedlung von Bergarbeitern, Vermittlung städtischer Erwerbsloser aufs Land, Reederkredite, Zinszuschüsse für Straßenbauten, Darlehn an die Ödlandkulturgesellschaft, an die Deutsche Bodenkultur A. G. und Sondermaßnahmen (§ 140) wie: Errichtung von Erwerbslosen-Wanderbühnen, Hilfsmaßnahmen zugunsten stellungsloser Ingenieure u. a. erhebliche Mittel zugeflossen. Die gesamte wertschaffende Arbeitslosenfürsorge im weitesten Rahmen einschl. der Überführung städtischer Erwerbsloser aufs Land und der Förderung des Nachwuchses von Facharbeitern im Baugewerbe hat von 1924—1929 an Reichsmitteln etwa 485,6 Mill., an Landesmitteln etwa 473,9 Mill. RM in Anspruch genommen. Vom Reich wurden 42,3 Mill. (8,9 %) als Zuschuß gegeben. Es ist anzunehmen, daß der Zuschuß der Länder geringer ist, sodaß insgesamt etwa 890 Mill. RM zunächst als Darlehn gegeben worden sein dürften.

Von den Gesamtmitteln der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge, die bisher aufgebracht wurden, erforderten die Notstandsarbeiten nicht ganz — 1924 und 1925 konnten keine genaueren Angaben ermittelt werden — 589 Mill. RM, also etwa 61 % [1])

[1]) Die Berechnungen scheinen zu stimmen. Von der Ges. für öffentl. Arb. wurden bei der Gründung die für die gesamte wertschaffende Arbeitslosenfürsorge ausstehenden Darlehn des Reichs mit rd. 372 Mill. RM angegeben, davon entfallen auf die Notstandsarbeiten 220,3 oder **59,2 v. H.**

Das gesamte System der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge hat in den letzten Jahren durch die große Arbeitslosigkeit ungeheure Mittel in Anspruch genommen. Ohne die Wohlfahrtsunterstützung für Erwerbslose (deren Ansprüche auf Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung der Krisen- oder Saisonarbeiterunterstützung entweder abgelaufen ist, oder deren Unterstützungsansprüche noch nicht erworben sind), ohne Hauszinssteuererlaß und den sonstigen Vergünstigungen für Erwerbslose mußten insgesamt von 1924 bis 1929 etwa 6,3 Milliarden aufgebracht werden.

Der Anteil der Notstandsarbeiten an diesen Mitteln ist in den einzelnen Jahren verschieden hoch, insgesamt aber mit etwa 13 v. H. nicht unwesentlich. Bedenkt man jedoch, daß die Förderung zum größten Teil als Darlehn gegeben wurde — wenn auch unter günstigen Bedingungen —, so ist die Belastung durch die Notstandsarbeiten allerdings im Vergleich zu dem übrigen — insbesondere dem Unterstützungsaufwand — gering.

II. Die Verteilung der Notstandsarbeiten auf die Länder und Landesarbeitsamtsbezirke des Deutschen Reiches und die Regierungsbezirke in Preußen.

Die Verteilung der Notstandsarbeiten auf die Länder und die vergleichsweise Entwicklung in den Jahren nach dem Kriege ist nicht festzustellen, da die statistischen Angaben unzureichend sind. Es liegen Zahlen vor über die Zeit vom 1. Januar 1920 bis 1. Januar 1925 (R. A. Bl. 1925 amtl. Teil Nr. 8, S. 75), weitere Veröffentlichungen beginnen wieder mit dem 1. Januar 1927 (R. A. Bl. 1927, II S. 176), sie sind seitdem in den vierteljährlichen Berichten über die Notstandsarbeiten fortgesetzt. Doch ist ein Überblick über die letzten drei Jahre dadurch unmöglich gemacht, daß die statistische Erfassung eine Änderung erfahren hat. Bis Oktober 1928 ist sie nach Ländern, später nach Landesarbeitsamtsbezirken aufgestellt, sodaß eine Zusammenfassung der Berichte nur für das Haushaltsjahr oder das Kalenderjahr 1927 und 1929 möglich ist.

Nach dem 1. Bericht der Reichsanstalt (R. A. Bl. 1929 II. S. 63) ergibt sich für das Berichtsjahr Oktober 1927 bis September 1928 folgendes Bild:

Tab. 2

Anerkennungen (A), Tagewerke (Tgw.) und geleistete Zahlungen (Z.) der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge (verst. Förderung) (Anteil in v. H., unter 0,01 % nicht berechnet)

	1. Jan. 1920 – 1. Jan 1925		Okt. 1927 – Sept. 1928	
	A	Tgw.	Tgw.	Z. (RM)
Deutsches Reich insges. in Tausend	33.7	110.945	11.353	106.053
	100 %	100 %	100 %	100 %
Preußen	66.8	56.8	62.0	56.3
Bayern	8.6	15.4	8.9	9.2
Sachsen	9.1	10.2	11.8	17.9
Württemberg	3.7	1.9	2.9	5.7
Baden	2.7	2.3	2.5	2.0
Thüringen	2.7	2.8	1.9	0.7
Hessen	1.6	1.4	2.2	2.6
Hamburg	.	2.8	2.0	2.4
Mecklenburg - Schwerin	1.1	0.8	0.9	0.3
Oldenburg	1.8	2.3	2.0	1.4
Braunschweig	.	.	0.9	0.5
Anhalt	.	0.4	0.3	0.2
Bremen	.	0.8	0.2	.
Lippe - Detmold	.	.	0.6	0.4
Lübeck	.	.	0.8	0.3
Mecklenburg - Strelitz	.	.	–	–
Waldeck	.	.	–	–
Schaumburg - Lippe	.	.	0.04	0.01

Es entfallen von den Maßnahmen, die mit Grund- und verstärkter Förderung durchgeführt wurden, allein 62 % der Tagewerke und 56,3 % der Reichs- und Landesmittel auf Preußen. Von relativ größerer Bedeutung ist noch der Anteil Sachsens mit 11,8 % der Tagewerke und einem verhältnismäßig hohem Prozentsatz der Zahlungen. Es folgen Bayern mit 8,9 und 9,2 %, Württemberg, Baden, Hessen, Hamburg, Oldenburg und die übrigen Länder, deren Anteil an der Gesamtzahl der geleisteten Tagewerke jedoch gering ist.

Die Aufteilung der Notstandsarbeiten nach Landesarbeitsamtsbezirken im II. Jahresbericht der Reichsanstalt (R. A. Bl. 1930 II. S. 64, Heft 12) zeigt deutlicher die Verteilung auf bestimmte Gebiete. Die Notstandsarbeiten konzentrieren sich danach absolut nicht im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit (siehe III. Teil III, 2.), etwas stärker in den dichtbewohnten Industriegegenden und Bezirken großer Städte wie Rheinland, Brandenburg, Westfalen, Sachsen und Schlesien. Der starke Anteil Bayerns ist den Hochwasserschutzmaßnahmen, die häufig als Notstandsarbeit durchgeführt wurden, zuzuschreiben.

Tab. 3

Tagewerke (Tgw.) und geleistete Zahlungen (Z.) der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge. (Anteil der Landesarbeitsamtsbezirke in v. H.)

	Okt. 1928 — Sept. 1929	
	Tgw.	Z. (RM)[1]
Deutsches Reich (insges. in Tausend)	14.772	72.005
	100%	100%
Ostpreußen	3.3	3.0
Schlesien	8.3	6.6
Brandenburg	13.7	12.6
Pommern	3.4	2.3
Nordmark	4.6	5.7
Niedersachsen	7.2	6.6
Westfalen	10.3	9.2
Rheinland	14.4	14.9
Hessen	4.5	4.9
Mitteldeutschland	5.8	5.9
Sachsen	10.5	15.6
Bayern (Pfalz)	10.1	10.7
Südwestdeutschland	3.7	2.4

[1] Nur Grundförderung (ausschl. 1/5 Gemeindeanteil aus der Kru und Reichsmittel. Der Anteil der Landesmittel, der nicht eingeschlossen ist, erfolgte in gleicher Höhe.

Einen besseren Einblick in die Lage der Notstandsarbeiten gibt die Verteilung nach Regierungsbezirken.

Tab. 4

Tagewerke mit verstärkter Förderung von 1920 — Ende Februar 1930. (Anteil in v. H. — · unter 0.01%)

Preußen insges. in Tausend	118.858	Preußen insges. in Tausend	118.858
	100%		100%
Königsberg	2.8	Hannover	2 2
Gumbinnen	2.0	Hildesheim	·
Allenstein	1.2	Lüneburg	1.0
Marienwerder	0.9	Stade	·
Stettin	2.8	Osnabrück	·
Köslin	2.3	Aurich	·
Stralsund	·	Minden	1.2
Schneidemühl	·	Münster	4.7
Breslau	3.1	Arnsberg	8.9
Liegnitz	2.8	Kassel	3.5
Oppeln	4.1	Wiesbaden	5.8
Berlin	8.7	Koblenz	3.3
Frankfurt a/O	2.6	Trier	2.3
Potsdam	4.3	Köln	4.6
Schleswig	4.8	Aachen	1.6
Magdeburg	1.8	Düsseldorf	9.1
Merseburg	1.4	Sigmaringen	·
Erfurt	1.0	Verb. Präs. Essen	1.1

Den stärksten Anteil an den seit 1920 bis Ende Februar 1931 in Preußen geleisteten Tagewerken hatten danach die Regierungsbezirke: Düsseldorf, Arnsberg und Berlin. Weiter stark beteiligt an der Durchführung waren Wiesbaden, Schleswig und die Bezirke Münster, Köln, ferner Potsdam, Oppeln und Breslau.

III. Die Art der Notstandsarbeiten.

1. Art der Maßnahmen.

Die Art der Notstandsarbeiten, die in den Jahren nach dem Kriege durchgeführt wurden, ist im wesentlichen die gleiche geblieben, nur hat im Verhältnis der einzelnen Gruppen von N. A. eine Verlagerung stattgefunden.

In der sogenannten alten Notstandsaktion[1]) wurden Feststellungsbescheide ausgesprochen für Meliorationen, Straßenbauten und Kanalisation, Erdarbeiten, Hochbauten, elektrische Unternehmungen, Bahnbauten, ferner Gartenanlagen, Schrebergärten, Siedlungen, forstwirtschaftliche Arbeiten. Diese Arten von Arbeiten kehren auch in den späteren statistischen Angaben hauptsächlich wieder, trotzdem sie durch die Umgruppierung in der Aufstellung teilweise verdeckt sind. Die Hochbauten werden mit den Gas-, Wasser-, Elektrizitäts- und Bahnanlagen in der Gruppe: „werbende Anlagen" erfaßt. Ein Teil der Gartenanlagen, Erdarbeiten und Kanalisationsarbeiten sind später in der Gruppe: „Verschiedenes" (Tiefbauarbeiten) enthalten. Jedoch ist die Entwicklung immer stärker dahingegangen, die kleineren Arbeiten, die im Anfang der Notstandsaktion stark vorherrschten[2]), zurückzudrängen und die Förderung ganz auf die wirtschaftlich wertvolleren und größeren Arbeiten zu verlegen. Das

---

[1]) Schiele, Förderung öffentl. Notstandsarbeiten durch Zuschüsse aus Reichs- und Staatsmitteln in der Zeit vom 10. Nov. 1918 bis 30. Juni 1920. R. A. Bl. 1920/21. N. F. S. 66. 110.

[2]) Das Vorherrschen der kleinen Arbeiten geht aus der Veröffentlichung im R. A. Bl. 1925, Nr. 8, S. 75, deutlich hervor. Danach waren noch 1924 etwa 80% aller Notstandsarbeiter bei kleinen Notstandsarbeiten beschäftigt, d. h. solchen Arbeiten, die nur aus Mitteln der Fürsorge gefördert wurden; heute machen die Arbeiten, die nur mit Grundförderung unterstützt werden, etwa 30% der Gesamtnotstandsarbeiten aus.

Ziel: die Beschäftigung möglichst vieler Erwerbsloser um jeden Preis zu erreichen, führte dazu, daß anfänglich zunächst jede sich bietende Arbeit herangezogen wurde, sodaß die Arbeiten teilweise stark den Charakter von laufenden Gemeindearbeiten und Gelegenheitsarbeiten hatten. Erdbewegungsarbeiten, Garten-, Kanalisationsarbeiten, Schaffung von Spielplätzen, Badeanstalten, Friedhöfe, Grünanlagen, die durch den Ausbau und stärkeren Verkehr der Städte erforderliche Erschließung neuer Gelände u. a. hatten den stärksten Anteil an der Arbeitsbeschaffung.

Die Entwicklung von den kleinen Notstandsarbeiten zu den größeren volkswirtschaftlich wertvolleren und teils rentablen Arbeiten läßt sich aus den stat. Aufstellungen nicht genau erfassen, da die äußere Charakterisierung als Tiefbauarbeiten, Kanalisationsarbeiten, Straßenbauten etc. dieselbe geblieben ist. Die Auswahl in dieser Richtung ist mehr aus den immer schärferen Bestimmungen und den Richtlinien für die Auswahl der Arbeiten zu erkennen. Auch die Verschiebung im Anteil der Unternehmungsarten an der Gesamtzahl der durchgeführten Notstandsarbeiten läßt die Tendenz einigermaßen ersehen.

2. Verteilung der Notstandsarbeiten auf die verschiedenen Arten von Unternehmungen.

Eine genaue Abgrenzung der Notstandsarbeiten nach den verschiedenen Arbeitszweigen läßt sich nicht durchführen, weil manche Unternehmungen sich schwer in bestimmte Gruppen einordnen lassen. Im ganzen kann man die Notstandsarbeiten nach 4 Gruppen unterscheiden, die nach der heutigen Statistik folgendermaßen aufgestellt sind:

I. Meliorationen, Flußregulierungsarbeiten und Hochwasserschutzanlagen (werbende Anlagen in der Landwirtschaft) (M).

II. Sonstige werbende Anlagen (Kraftgewinnungsanlagen einschl. der Stauanlagen und ähnliches) (W).

III. Straßenbauten (St).

IV. Sonstige Tiefbauten (T).

Tab. 5

Arbeitslosentagewerke (mit Grund- u. verstärkter Förderung). Anteil der Hauptgruppen von Unternehmungen in v. H.

	Tgr. insges. in Tausend	%	M.	W.	St.	T.
1920 – 1926 [1]	118.0	100	31.3	8.5	16.1	44.1
Januar – März 1927	6.8	100	16.5	3.8	38.4	41.3
Rechnungsjahr 1927	16.0	100	19.3	7.5	39.7	33.5
Rechnungsjahr 1928	9.8	100	23.0	18.3	29.0	29.7
Rechnungsjahr 1929	9.8	100	16.3	35.2	25.6	22.7

[1] Schätzungsweise geleistete Tagewerke. Die ungefähre Aufteilung der Tagewerke auf die Hauptgruppen wurde von der Reichsanstalt (unter großem Vorbehalt) gegeben.

Der Anteil dieser Gruppen an den bisher mit verstärkter Förderung durchgeführten Notstandsarbeiten geht aus der Aufstellung in Tab. 5 hervor. Der größte Anteil der geleisteten Tagewerke entfällt danach auf die Tiefbauarbeiten und Straßenbauten.

Über die den verschiedenen Unternehmungsarten seit 1924 zugeflossenen Mittel bestehen keine genauen Veröffentlichungen. Direktor Wilhelmi [2], als Mitglied des Vorstandes der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten, gibt an, daß die von der Gesellschaft übernommenen Darlehnsforderungen des Reichs sich auf die Arbeiten folgendermaßen verteilen:

	Reichsmittel	in v. H.	(Reich und Land) etwa
M.	42.4 Mill.	19.2	(84.8) Mill.
W.	45.8 Mill.	20.8	(91.6) Mill.
St.	67.8 Mill.	30.8	(135.6) Mill.
T.	64.3 Mill.	29.2	(128.6) Mill.
insgesamt	220.3 Mill.	100	(440.6) Mill.

Trotzdem die Darlehnsforderungen nicht maßgebend für die tatsächliche Höhe der gegebenen Förderung sind — sie geben keinen Aufschluß über die Zuschüsse, die den Arbeiten zu-

[2] „Die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten", ihre Aufgaben, ihre Möglichkeiten in Deutsche Tiefbauzeitung, Nr. 44, vom 31. Okt. 1930.

flossen — bestätigen sie doch das anhand der geleisteten Tagewerke gewonnene Bild. Auf Straßenbauten und sonstige Tiefbauten entfallen etwa 60 % der gegebenen Mittel, jedoch ist der Anteil der Straßenbauten hier stärker, da sie gewöhnlich eine höhere Förderung als die Tiefbauten erfahren haben.

Im einzelnen geht die Bedeutung und die Art der in den verschiedenen Gruppen eingeschlossenen Maßnahmen aus folgender Darstellung hervor.

Meliorationen, Fluß- und Bachregulierungen, Hochwasserschutzanlagen.

Von den Maßnahmen, die als Notstandsarbeiten durchgeführt wurden, kommt den Arbeiten, die in der Gruppe: Meliorationen, Fluß- und Bachregulierungen erfaßt sind, eine besondere Bedeutung zu. Unter diesem Titel findet sich eine Zusammenfassung von Arbeiten, die zunächst einmal genauer zu scheiden sind, um eine spätere Beurteilung möglich zu machen.

Unter Meliorationen versteht man[1]) im allgemeinen solche Arbeiten, die auf direktem oder indirektem Wege den Zweck verfolgen, die Produktivität des landwirtschaftlichen Bodens zu heben.

Wasserbauliche Maßnahmen. Hochwasserschutz, Vorflutbeschaffung.

Es gilt: die Versumpfung, Austrocknung, Überschwemmung usw. zu beseitigen: Regelung des Wasserhaushaltes durch Ent- und Bewässerung, Flußregulierung, Wildbachverbauung, Talsperren, Eindeichungen, Teichanlagen, ländliche Wasserleitung, Stadtabwässerverwertung;

Grundstücksent- u. Bewässerung (Dränage) Landwirtschaftl. Bodenverbesserungsmaßnahmen. Landwirtschaftl. Folgeeinrichtungen, Bodenbemergelung, Förderung der Grünlandwirtschaft.

ferner die natürliche Produktionskraft zu erhöhen: durch Bodenverbesserungen, Regelung des Wasserhaushaltes der einzelnen Grundstücke, — Binnenentwässerung — durch Bodenmengungen (z. B. Mergelungen, Überschickung, Durchbrechung des Ortsteins), durch Schaffung wirtschaftlicher Pflanzendecken (Grasnarben), (Grünlandkultur, Moorkultur, landwirtschaftliche Folgeeinrichtung).

[1]) Siehe Barocka, Begriff der landwirtschaftlichen Meliorationen. Enquêtebericht a. a. O. S. 1.

Moor- und Ödlandkultur, Neulandgewinnung.

Ferner landwirtschaftlich ungenutzte Flächen in brauchbares Kulturland umzuwandeln: Urbarmachung von Ödland, Gewinnung von Neuland an den Meeresküsten und Wasserläufen.

Erleichterte Bewirtschaftung.

Durch Grundstückszusammenlegung und landwirtschaftlichen Wegebau die Bewirtschaftung einfacher und rentabler zu gestalten.

Der Anteil dieser Gruppe von Arbeiten an den für die gesamten Notstandsarbeiten zur Verfügung gestellten Reichs- und Landesmittel betrug im Durchschnitt der Rechnungsjahre 1927 — 1929 21.1 %. An Darlehn wurden von 1924 bis 1929 etwa 84.8 Mill. RM (oder 19 2 v. H. der Gesamtförderung) für sie verwandt.

Nach den Ergebnissen der Statistik (siehe Tab. 5), wurden von 1920 — 1926 etwa 37 Mill. Tagewerke bei Meliorationen geleistet. Diese Zahl dürfte zu hoch sein, da ein großer Teil unechter Meliorationen mit einbegriffen ist durch die Gruppe Fluß- und Kanalbauten. Nimmt man 30 Mill. Tgw. an bei einer Gesamtförderung [1]) von durchschnittlich etwa 10.— RM pro Tagewerk, so ergäbe sich von 1920 — 1929 insgesamt eine Förderung im Werte von etwa 380 Mill. Tatsächlich betragen die noch ausstehenden Darlehn zunächst rd. 85 Mill. Da anzunehmen ist, daß gerade bei Meliorationen wegen der teilweise geringen Leistungsfähigkeit der Träger in stärkerem Maße Zuschüsse gegeben wurden, dürfte die Förderung seit 1924 einschl. der Grundförderung etwa 140 — 150 Mill. betragen haben. Im Rahmen der Gesamtmaßnahmen ergibt sich für die letzten Jahre ein Anteil der Meliorationen von etwa 20 %. In Preußen wurden von 1920 bis März 1930 bei Meliorationen einschließlich der Fluß- und Bachregulierungen 21.7 Mill. Tgw. geleistet oder 18.2 v. H. der Gesamttagewerke mit verstärkter Förderung [2]).

---

[1]) einschließlich der Grundförderung.

[2]) Nach den neueren Veröffentlichungen (siehe R. A. Bl. 1930, H. 16, S. II. 264, H. 24, S. II. 387, H. 33, S. II. 526), die auch die Tgw. bei Arbeiten, die nur Grundförderung erhielten, anführen, ist anzunehmen, daß die Gesamtzahl der gel. Tgw. sehr viel höher ist, da viele der kleinen Arbeiten gerade auf Meliorationen entfallen.

Die Beteiligung der einzelnen in ihrer Art und Bedeutung sehr verschiedenen Meliorationen ist aufgrund der Statistik nicht festzustellen. Jedoch fällt der größte Teil der Förderung, wie von sachverständiger [1]) Seite der Landwirtschaft mitgeteilt wird, auf die wasserbaulichen Maßnahmen.

Dieses Urteil findet seine Bestätigung durch eine statistische Aufstellung, die anläßlich der Grünen Woche gemacht wurde. Danach wurden im Rahmen der gesamten wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge von 1924 — Ende 1928 für reine Meliorationen (ohne Hochwasserschutzmaßnahmen) vom Reich und den Ländern zusammen RM 6 954 665.— Zuschüsse und 65 645 224.— RM Darlehn, also insgesamt RM 72,6 Mill. verausgabt. Der Anteil an den gesamten Maßnahmen betrug demnach nur 10 %. Bei den Notstandsarbeiten dürfte der Anteil noch niedriger sein, da die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge die Darlehn der Deutschen Bodenkultur A.-G. (Debokulag) [2]) umfaßt, die sich allein auf landwirtschaftliche Meliorationen beschränken.

---

[1]) Herr: Was wird aus der Landkultur? Schr. der Debokulag 1930, a. a. O. S. 10. " An Grundf. und verst. Förderung fließen dem Landeskulturwerk schätzungsweise höchstens 20 Mill. RM jährlich zu. In der Zeit vom 1. Okt. 1927 bis 31. Dez. 1928 wurden für Meliorationen rd. 23,8 Mill. RM gleich 22,3 % der Gesamtzahlungen geleistet. Dabei tritt aber die landwirtschaftliche Bedeutung bei vielen geförderten Maßnahmen zurück (von mir gesperrt d. V.), es handelt sich mehr um Hochwasserschutzmaßnahmen, Kanalbauten, Staustufen in Flüßen u. dergl. Ders. im Berichte über Landwirtschaft, N. F. Bd. 8, 1928 S. 36, 37. „Allerdings entfällt von den Hunderten Millionen, die in den letzten Jahren für die wertsch. Erwerbslosenfürsorge verausgabt worden sind nur ein verhältnismäßig kleiner Bruchteil auf landwirtschaftliche Meliorationen." . . . Aus der im Jahre 1927 veröff. amtl. Denkschrift über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Reichsregierung ergibt sich, daß die von der Reichsarbeitsverwaltung als Notstandsarbeiten anerkannten „Meliorationen und Flußregulierungsarbeiten" nur teilweise der Hebung der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen, zum größeren Teil vielmehr neben den Hochwasserschutzmaßnahmen der Abwasserreinigung, industriellen und Bebauungszwecken usw. zugute kommen.

[2]) Über die Deutsche Bodenkultur A. G. siehe näheres Albrecht und Wilhelmi, 1926 a. a. O. S. 25. „Die Darlehn sind in erster

Eine Durchsicht und Ausgliederung der großen Maßnahmen, deren Anerkennung vom Präsidenten der Reichsanstalt (frühere Reichsarbeitsverwaltung) erfolgt, soweit über diese Veröffentlichungen [1]) vorliegen, führt zu dem gleichen Ergebnis.

Nach der Denkschrift wurden (wenn man eine ungefähre Trennung nach den einzelnen Meliorationsarten vornimmt) in der Zeit von März 1926 — Dez. 1926 an Meliorationen, Fluß- und Bachregulierungen allein etwa 28,3 Mill. RM Förderung anerkannt, woraus eindeutig hervorgeht, daß der weit überwiegende Teil der Maßnahmen auf Fluß- und Bachregulierungen und Hochwasserschutzmaßnahmen entfällt. Für die späteren Jahre ist eine Zusammenstellung in dieser Richtung durch die Art der Veröffentlichung unmöglich gemacht, da nur Gesamtkosten ohne die bewilligte Förderung angeführt werden. Da sich gerade die größeren Arbeiten über Jahre hinausziehen und die Förderung in Teilabschnitten erfolgt, ist bei vielen Arbeiten nicht ersichtlich, wie hoch sich die tatsächlichen Gesamtkosten und die Förderung gestellt haben. 1929 ist die Übersicht noch dadurch erschwert, daß die Arbeiten, die schon anerkannt waren, infolge der Finanzschwierigkeiten des Reiches teilweise nicht ausgeführt [2]) wurden, oder nur Teilzahlungen erfolgten (über die noch zu bewilligenden Summen ist vielfach bis jetzt noch nicht entschieden). Die nachfolgenden Aufstellungen über Gesamtkosten und Förderung können also nur dazu dienen, einen ungefähren Überblick über den Umfang der Arbeiten zu geben.

Eine allgemeinere Durchsicht der großen Arbeiten von März 1926 bis März 1929 ergibt (unter Vorbehalt der

---

Linie zur Förderung von Unternehmungen bestimmt, die die unmittelbare Vermehrung anbaufähigen Kulturlandes oder die baldige Ertragssteigerung bereits in Kultur befindlichen Landes zum Gegenstand haben (S. 26). Der Debokulag sind bis Ende 1929 aus Mitteln der produktiven Erwerbslosenfürsorge etwa 17 Mill. RM zugeflossen.

[1]) Denkschrift Nr. 2921, ferner R. A. Bl. 1927, S. II 177, 314, 467, 1928 S. II 107, 321, 556, 1929 S. II 279, 400, 490, 1930 H. 24, S. II 387.

[2]) Siehe Borchart, über die w. A. f. April bis Juni 1929 in Arbeit und Beruf, 1929 S. 505.

Schwierigkeit der Aufteilung!), daß von 69 anerkannten Maßnahmen 49 Fluß- und Bachregulierungen und Hochwasserschutzmaßnahmen waren, 9 waren Vorflutbeschaffung, Ent- und Bewässerung, Kanäle etc.

Gegenüber den Regulierungen und Hochwasserschutzmaßnahmen und Entwässerungen nehmen die übrigen Meliorationsarbeiten nur einen geringen Teil des Programms in Anspruch. An Oedlandkultivierungen sind die Arbeiten der Dökult im Regierungsbezirk Osnabrück, Stade, Lüneburg, Schleswig und Potsdam, die als eine Maßnahme zusammengefaßt sind, zu nennen.

Auf die Neulandgewinnung, Eindeichung etc.[1]) entfallen folgende Maßnahmen:

Die Eindeichung des Vorlandes von den Reussenbögen im Kreise Husum, Meliorationen und Kultivierungen des Meggerkooges (Reg.-Bez. Schleswig), Aufhöhung der Horner Marsch, Entwässerung und Eindeichung des Gebietes des Deichverbandes Wilhelmsbrück, Eindeichungs- und Rodungsarbeiten in dem Gebiet des Nogathaffkampen (Landkreis Elbing), Deichbau des Fedderwardergrödens. Ferner wären hier noch zu nennen die Meliorationsarbeiten im Gebiet der Ammerländer Wasseracht und die Eindeichung des Argebruchgebietes. Auf dem Gebiete der engeren landwirtschaftlichen Meliorationen sind die Arbeiten in Thüringen[2]) bedeutungsvoll und ferner in Hessen die Entwässerung des Rieds[3]) im Kreise Groß-Gerau (Astheim — Erfelder Entwässerungsverband).

Moor- und Ödlandkultivierung.

Den Moor- und Ödlandkultivierungen, die mit Erwerbslosen durchgeführt wurden, ist besonders Beachtung geschenkt worden. Die Arbeiten sind leider nicht vollkom-

---

1) Hinrichs, Husum „Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landgewinnung an der deutschen Ostseeküste", Schr. der Debokulag 1930 a. a. O. S. 67.

2) Über die Kulturarbeiten in Thüringen, siehe Pommernelle a. a. O. S. 73.

3) Heye, Fr. „Die Entwässerung der hessischen oberrheinischen Tiefebene und die ausgeführten Anlagen des Astheimer — Erfelder Entwässerungsverbandes. Schr. der Debokulag 1930, a. a. O. S. 92.

men zu erfassen, da die Kultivierung von Moor- und Heideflächen von den verschiedensten Stellen aus erfolgte: vom Staat, durch öffentliche Genossenschaften, unter Leitung des Staates und Unterstützung der Deutschen Boden-Kultur A. G.[1]), durch die Deutsche Ödlandkulturgesellschaft, durch Kreise, durch Siedlungsgenossenschaften und einige private Gesellschaften (Krupp) und durch Besitzer vom Hofe aus.

Eine gewisse Bedeutung auf diesem Gebiet kommt der Tätigkeit der Deutschen Ödlandkulturgesellschaft[2]) zu. die zu dem Zweck gegründet wurde, private Moor- und Heideflächen mit Erwerbslosen zu kultivieren. Die Gesellschaft nahm ihre Tätigkeit Mai 1924 auf, bis August 1929 wurden 13 Wirtschaftsbetriebe errichtet mit einem Kultivierungsgebiet von 38 675 Pr. Morgen (etwa 9 760 ha), der Umfang des dabei zu entwässernden Gebietes betrug 73 043 Morgen (rd. 18 261ha). Bis Ende 1929 waren von dieser Fläche in Kultur genommen: an Ackerland 8 330 Morgen, an Grünland 23 248 Morgen, inzwischen sind die Arbeiten aber abgeschlossen. Die Kultivierung wurde hauptsächlich mit Erwerbslosen vorgenommen. Ein großer Teil der Arbeitslosen wurde aus den Städten Hannover, Osnabrück, dem Industriegebiet: Dortmund, Hörde, Bochum, aus Hamburg und Bremen den Wirtschaftsdirektionen, die hauptsächlich in der Provinz Hannover und Schleswig-Holstein liegen, überwiesen. Der Umfang der geleisteten Tagewerke und damit die Zahl der durch Ödlandkultivierung beschäftigten Erwerbslosen sind nicht erfaßt, sie wären auf Grund der Akten und Lohnlisten der Gesellschaft nur mit großen Schwierigkeiten festzustellen. Die vom Reich und Land Preußen der Dökult bis zum 23. November 1929 zur Verfügung gestellten Mittel beliefen sich auf je 5 615 000 RM, also 11 230 000 RM, dazu kämen noch rd. 2,2 Mill. RM Grundförderung, sodaß sich ein Betrag von 13,4 Mill. RM ergäbe. Nach der Schlußrechnung (abzüglich der aus dem Inventar usw. sich er-

---

[1]) Siehe Albrecht und Wilhelmi 1926 a. a. O., S. 25.

[2]) Siehe Ossig, Die Beschäftigung von Erwerbslosen durch die Deutsche Ödlandkulturgesellschaft, in „Volkswohlfahrt" 1924 Nr. 20.

gebenden Rückerträge) dürfte die Gesellschaft etwa 12,6 Mill. RM seit 1924 erhalten haben.

b. Werbende Anlagen.

Entsprechend der schon oben erwähnten Tendenz zur Auswahl solcher Arbeiten, die einen unmittelbaren Nutzen bringen, haben die „werbenden Anlagen" — worunter Kraftgewinnungsanlagen einschließlich der Stauanlagen, Gasfernversorgungs-, Wasserversorgungsanlagen, Bahnbauten, Verkehrsanlagen etc. seit 1928 zusammengefaßt sind — unter den Notstandsarbeiten stärker an Bedeutung gewonnen. Dies geht einwandfrei aus der Statistik hervor. Der Anteil an der gezahlten verstärkten Förderung stieg von 14,5 % 1927 auf 20,2 % 1928 und war mit 28,8 % 1929 höher als die Förderung der Straßenbauten. Von den Tagewerken entfielen 1929 schon 33,2 % auf die werbenden Anlagen, während sie 1927 erst 7,5 % ausmachten.

Unter die werbenden Anlagen fallen die Wasser- und Gasfernversorgungsanlagen der kleinen Gemeinden: um nur einige dieser seit 1926 geförderten (großen [1]) Maßnahmen zu nennen: Gruppenwasserbau des Sperrdammes und einer Straße der Sorpetalsperre durch den Ruhrtalsperrenverein in Essen, Bau der Aggertalsperre bei Dümlinghausen, Bau der Staustufe Obereßlingen, Bau der Staustufe Horchheim, Bau einer Talsperre bei Weiterswiese, Errichtung einer Talsperre am Koberbach bei Crimmtschau, Bau einer Talsperre an der Zschopau bei Kriebstein, Herstellung der Umlaufstollen und Wehrbauten an der Bleilochsperre, Bau einer Talsperre im Tale der wilden Weißeritz (auch als Hochwasserschutzmaßnahme), Bau der Hyrdo-Elektrischen Speicheranlage Niederwartha (A.-G. Sächsische Werke, Stadtgemeinde Dresden), Speicherkraftwerk Herdecke, Kraftgewinnungsanlage Schluchseewerk A.-G., ferner Entwässerungsanlagen in Pößneck, Bau einer Ruhrkläranlage bei Essen, Kläranlage Nürnberg-Nord durch die Stadtgemeinde Nürnberg bei Neumünster.

[1]) Förderung von mehr als 200 000 RM (bei den genannten Maßnahmen handelt es sich um veranlagte (anerkannte) Gesamtkosten u. Förderung.

Außer Talsperren und Kraftgewinnungsanlagen nehmen Bahnbauten und Verkehrsanlagen einen ganz erheblichen Teil der Förderungsmittel in Anspruch. Seit März 1926 wurden gefördert: Bahnbau Mikultschütz — Brynneck (Stadtkreis Beuthen), Hafenbau Kiel — Voßbrock, Hafenerweiterung in Wanne, Ausbau der Lahnkanalisierung, Bau der AEG-Schnellbahn, Untergrundbahn Alexanderplatz, Lichtenberg — Friedrichsfelde, Verlängerung der Nord-Südbahn in Berlin vom Bahnhof Kreuzberg bis zur Borussiastraße, Verlängerung der Nord-Südbahn in Berlin zwischen Jonasstraße und Grenzallee, Bau einer Kleinbahn, Rheydt — Neuß, Bau der Untergrundbahn von der Zietenstraße bis zum Mariendorfer Weg, Bau der Externtalbahn von Barntrup nach Rinteln, Erbauung einer Lokalbahn von Viechtal nach Blaibach (Bayern) und andere Bauten mehr.

c. Die Straßenbauten.

Die Gruppe „Straßenbauten" ist (wenn sie auch teilweise Kanalisationen, Brückenbauten etc. miteinschließt) an sich die einheitlichste und daher auch übersichtlichste. Schon zu Beginn der Notstandsarbeiten wurden Straßenbauten als geeignete Maßnahmen zur Beschäftigung Erwerbsloser herangezogen. Die während des Krieges stark abgenutzten und vernachlässigten Straßen, dazu die Erfordernisse des Verkehrs, die Umorganisierung der großen Städte und das Wachsen der Gemeinden sorgten hier für ein reiches Arbeitsfeld. Es ist daher erklärlich, daß noch im Rechnungsjahr 1927 allein 34,8 % der Arbeitslosentagewerke, die mit verstärkter Förderung durchgeführt wurden, auf den Straßenbau entfielen. Der Rückgang in den letzten Jahren kann verschieden begründet werden. Er erklärt sich einmal aus der Zurückdrängung der nur mittelbar produktiven Straßenbauten zugunsten zinsbringender Unternehmungen. Dann mag aber die schlechte Finanzlage der Städte und Gemeinden zu größerer Zurückhaltung in der Durchführung großer Straßenzüge geführt haben, besonders, da die dringenderen Projekte vielfach erledigt waren.

In den letzten Jahren erhielten die Straßenbauten eine verstärkte Förderung von 70,— Mill. RM unter Hinzu-

rechnung der Grundförderung (11,7 × 3,— RM) eine Summe von etwa 100,— Mill. RM. Von (1920 — 1926 19,0 × 10,— RM) 1920 an gerechnet ergäbe sich eine Gesamtförderung im Werte von etwa 290.— Mill. RM. Bei dieser Berechnung fehlen jedoch die Arbeiten, die nur mit Grundförderung durchgeführt wurden und die vielen kleinen Arbeiten. Außerdem sind den Straßenbauten Zinszuschüsse der produktiven Erwerbslosenfürsorge zugeflossen.

d. Tiefbauten wie Kanalisationsarbeiten und ähnliche.

Die Gruppe „Tiefbauten" umfaßt vielfach Arbeiten, die aus mangelnder Spezialisierung und Zweckbestimmung in den übrigen Gruppen nicht unterzubringen waren: so die teilweise kostspieligen Brücken- und Rampenbauten. Meistens aber sind es Arbeiten der Stadt- und Landgemeinden (außer Entwässerungen und Kanalisationen), vor allem Erdarbeiten im Zusammenhang mit den weitgreifenden Umgestaltungen und Verschönerungen, die in Anpassung an die modernen „Erfordernisse", vielfach in ehrgeizigem Wettbewerb, in fast allen Städten und Gemeinden in großzügiger Weise vorgenommen wurden: Grünanlagen, Parkanlagen, Strandbäder, Sport- und Spielplätze, Erschließung neuer Gelände, Anlage von Flugplätzen, Umlegungen, Planierungen teilweise im Zusammenhang mit Straßenbauten u. a.

Diese Arbeiten machten im Anfang den größten Teil der Notstandsarbeiten aus, schätzungsweise sind von 1920 bis 1926 etwa 32 Mill. Tagewerke, also 44,1 % bei Tiefbauten geleistet worden (außer den vielen kleinen Arbeiten!), sie sind aber — aus Gründen, die schon verschiedentlich, auch bei den Straßenbauten, hervorgehoben wurden — im Gesamtprogramm der Notstandsarbeiten stark zurückgedrängt.

Eine Berechnung auf Grund der geleisteten Tagewerke würde ergeben, daß die Tiefbauten von 1920—1926 aus den Mitteln der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge eine Summe von etwa 400 Mill.[1]) in Anspruch genommen

[1]) Da diese Art Arbeiten im Durchschnitt eine geringere Förderung erfahren, ist der Förderungssatz entsprechend niedriger angesetzt.

hätten. Soweit erfaßbar, sind für die Arbeiten in den letzten Jahren 72,4 Mill. an verstärkter Förderung, schätzungsweise (10,5 × 2,50 RM[1]) 26 Mill. RM Grundförderung, also rd. 98 Mill. verausgabt worden.

In Preußen entfallen von den Tagewerken, die von 1920 bis März 1930 verstärkt gefördert wurden, 33,6 Mill. oder 31,6 % auf Tiefbauten. (Einschließlich Baustoffherstellung und Herrichtung von Siedlungsgelände.) Allerdings dürfte ein Teil der Arbeiten, die seit 1928 in der Preußischen Statistik als werbende Anlagen ausgegliedert werden, noch in den Tiefbauten eingeschlossen sein. Bei der Durchführung von „Sport- und Erholungsplätzen", die in Preußen gesondert erfaßt sind, wurden bis 1930 allein 9,1 Mill. oder 7,7 % der Tagewerke geleistet, was besonders im Vergleich zu den Meliorationen (einschl. Hochwasserschutzmaßnahmen), auf die nur 18,2 % der Tagewerke entfallen, außerordentlich hoch ist.

e. Kanalbauten.

Im Zusammenhang mit Notstandsarbeiten haben in öffentlichen Besprechungen außer den oben genannten Maßnahmen vielfach die Kanalbauten Erwähnung gefunden. Daher ist es bedauerlich, daß diese Arbeiten in ihrer Gesamtheit nicht zu erfassen sind. Die Kanalbauten fallen teils unter Meliorationen (als Vorfluter, Meliorationskanäle), teils zur Hebung des Verkehrs unter die werbende Anlagen. Vielfach sind sie auch unter die Tiefbauten gerechnet worden. Die Trennung ist sehr schwierig und die Art der Unterbringung hat oft gewechselt.

Von den teilweise oben schon genannten größeren Notstandsarbeiten wären die Lahnkanalisierung (anerkannte Gesamtkosten: 4,2 Mill., Förderung etwa 3,2 Mill. RM), der Entwässerungskanal: Kampe — Dörpen, der Meliorationskanal: Kampe — Sedelsberg (Gesamtkosten 3,0 Mill., Förderung 1,2 Mill. RM) zu nennen.

Viele der oft als Notstandsarbeiten genannten Arbeiten fallen nicht unter die hier behandelten Notstandsarbeiten, sondern unter die Maßnahmen der wertschaffenden Ar-

[1]) Da diese Arbeiten im Durchschnitt eine geringere Förderung erfahren, ist der Förderungssatz entsprechend niedriger angesetzt.

beitslosenfürsorge im allgemeinen. Besonders sind die Kanäle im Rahmen des Arbeitsbeschaffungsprogramms 1926 [1]) stark gefördert worden. Wegen der sehr umstrittenen und zweifelhaften volkswirtschaftlichen[3]) wie arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Kanalbauten (Industrie contra Eisenbahn) hat ihre starke Unterstützung vielfach Kritik [2]) hervorgerufen. Sie sind als Notstandsarbeiten und als Mittel zur Arbeitsbeschaffung in den letzten Jahren stärker in den Hintergrund getreten.

III. TEIL

Die Bedeutung der Notstandsarbeiten und ihre Grenzen.

I. Ziel und Aufgabe der Notstandsarbeiten.

1. Sozialpolitische Bedeutung.

Die Aufgabe der Notstandsarbeiten liegt entsprechend der Zielsetzung, wie sie aus den grundlegenden Bestimmungen des § 139, den Richtlinien der Reichsanstalt und der Verordnung des Reichsarbeitsministers hervorgeht, sowohl auf sozialpolitischem wie wirtschaftlichem Gebiet. Notstandsarbeiten sollen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit, insbesondere zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheit dienen. Es sollen Maßnahmen sein, die „für die Volkswirtschaft von produktivem Werte" sind, sie sollen geeignet sein, „die Menge einheimischer Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Betriebsstoffe zu vermehren". Im Regelfalle sollen als Notstandsarbeiten solche Arbeiten bevorzugt werden, die in hohem Maße menschliche

[1]) Über die verstärkte Bauförderung folgender Arbeiten: Lippekanal, Restarbeiten Eder- und Diemeltalsperre, Hohenzollernkanal, Oder-Spree-Kanal, Ihle-Plauer-Kanal, Verbesserung der Oderwasserstraße, Vorflut in der unteren Oder, 2. Schleuße Mittellandkanal, ferner Reststück Mittellandkanal von Peine bis Magdeburg, Küstenkanal Kampe Dörpen, Bau des Staubeckens Ottmachau — siehe Denkschrift 1927, Nr. 2921 a. a. O. S 5,

[2]) Siehe Bernhard G., „Der Streit um den Kanalbau", Magazin der Wirtschaft 1926, S. 1704: ferner Reifs: „Kanal oder Eisenbahn" im öffentlichen Arbeitsnachweis, Jahrgang 4, Nr. 2, S. 99.

[3]) Siehe Napp-Zinn: „Binnenschiffahrt und Eisenbahn", Kölner wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Studien 2. Folge H. 3, Leipzig 1928.

Arbeitskraft beanspruchen und geringe Materialkosten erfordern".

Im Vordergrund der Arbeitsbeschaffung stand zunächst die sozialpolitische Aufgabe. Schon in der ersten Zeit der Erwerbslosenfürsorge wurde der Gedankengang grundlegend, „daß das Ziel der Fürsorge im einzelnen Falle die Beendigung der Erwerbslosigkeit durch Aufnahme von Arbeit sei" [1]) und „daß an die Stelle der Fürsorge eine wirtschaftlich und sozial wertvollere Form durch Bereitstellung von Arbeitsgelegenheit zu setzen sei" [2]). Dabei sprach die Einsicht mit, daß die Unterstützung nicht nur unproduktiv ist, sondern daß sie in vielerlei Beziehung nachteilig wirkt, daß sie ein Notbehelf ist, aber die eigentlichen Schäden der Arbeitslosigkeit nicht zu beseitigen vermag. Die Folgen der Arbeitslosigkeit sind Verarmung und Verschuldung, Herabdrückung des Lebensniveaus und Unterhöhlung der Gesundheit, besonders bei längerer Arbeitslosigkeit. Dazu kommt die moralische Bedrückung: Arbeitslosigkeit bedeutet für den größten Teil der Arbeiter — besonders für den besseren Teil — eine seelische Belastung. Niedergeschlagenheit und Mangel an Selbstvertrauen schwächen die Arbeitskraft und erschweren das spätere Fortkommen.

Die Möglichkeit, auf Grund der Unterstützung und der vielfachen Gelegenheit zu Nebenbeschäftigung und Nebenverdienst [3]) ein einigermaßen erträgliches Auskom-

[1]) Zusatz zu § 2 der R.V. vom 25. Jan. 1920. R.G.Bl. S. 54. Jetzt § 131 AVAVG: „Arbeitslosigkeit wird in erster Linie durch Vermittlung von Arbeit verhütet und beendigt."

[2]) Entwurf von Bestimmungen über öff. Notstandsarbeiten. R.A.Bl. 1925. Nr. 8. S. 75.

[3]) Siehe § 112 „ . . . Was der Arbeitslose durch vorübergehende Dienstleistungen verdient, wird auf die Arbeitslosenunterstützung nicht angerechnet, soweit der Verdienst in einer Kalenderwoche 20 v. H. desjenigen Betrages nicht übersteigt, den der Arbeitslose bei voller Arbeitslosigkeit an der Unterstützung einschl. der Familienzuschläge für die Kalenderwoche beziehen würde. Der Mehrverdienst wird zu 50 v. H. angerechnet". — Der § 112 hat durch die Neufassung vom 27. Dez. 1929 eine Verschärfung erfahren. Vor allem dürfen nunmehr Verdienst und Arbeitslosenunterstützung 150 v. H. dessen nicht übersteigen, was dem Arbeitslosen in der Kalenderwoche als Unterstützung zustände, wenn er keinen Verdienst hätte. Über die Berechnung siehe Jaeger-Neuburger, a. a. O. 3. Bd. S. 152.

men zu finden, kann bei manchen den Willen, wieder in eine regelmäßige Arbeitstätigkeit eingespannt zu werden, untergraben. Diese Gefahr ist besonders groß bei den Jugendlichen, die noch nicht für einen besonderen Beruf ausgebildet sind, ferner bei dem großen Heer der ungelernten Arbeiter, die als Gelegenheitsarbeiter der Unterstützung immer wieder zur Last fallen.

So können leicht die körperlichen und moralischen Folgen dahin zusammen wirken, daß der Arbeitslose in seiner körperlichen und willensmäßigen Arbeitsfähigkeit geschwächt wird. Weitere Folgen sind dann: verstärkte Kriminalität, Eigentumsdelikte, starke politische Beeinflussung, Unruhen.

Die besondere Bedeutung der Notstandsarbeiten (Vergleich zu anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) liegt in der unmittelbaren Erfassung und Milderung dieser Übel. Einer Reihe von Arbeitslosen kann, wenn auch nur für kurze Zeit, reguläre Beschäftigung und Verdienst gegeben werden.

Durch Notstandsarbeiten wurden seit 1924 durchschnittlich 70—80 000 Erwerbslose jährlich beschäftigt, sodaß etwa 240 000 [1]) Mann für längere oder kürzere Zeit Arbeit gefunden haben.

Da die Notstandsarbeiter unter den Bedingungen des freien Arbeitsvertrages beschäftigt werden und für die Entlohnung tariflicher oder ortsüblicher Lohn [2]) festge-

---

[1]) Siehe Teil II.

[2]) § 139 AVAVG, jedoch sieht § 139 vor, daß der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes eine obere Grenze für die Entlohnung des Notstandsarbeiters festsetzt, — auch in diesen Fällen gilt die Entlohnung als tariflicher oder ortsüblicher Lohn im Sinne des § 90 Abs. Nr. 1. — Durch diese Best. ist eine Anpassung der Löhne möglich, ohne daß der Arbeitslose die Arbeitsaufnahme verweigern kann. — Siehe hierzu: Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 76. Die Best. über Rechtsstellung und Entlohnung des N.-Arb. haben oft gewechselt. Nach den vorangeg. Best. galt die Beschäftigung bei der N. A. als Form der Erwerbsl.-Fürsorge, der Lohn wurde bemessen nach der Unterstützung plus Zuschlag u. Leistungsprämie, vielfach nahm man die tarifl. Entlohnung als „Richtlinie". — Über Rechtsstellung und Entlohnung siehe: Wilhelmi, W. A. f. 1928 a. a. O. S. 71, ferner die Darstellung bei Pommernelle, a. a. O. S. 56 und die dort angegebene Literatur.

setzt ist, kommt der Verdienst des Notstandsarbeiters dem des freien Arbeiters gleich. Zur Anwendung kommt in den meisten Fällen der Tiefbauarbeitertarif, daneben auch der Landarbeitertarif, der Staats- und Gemeindearbeitertarif. Grundsätzlich maßgebend ist der Tarif, der für Arbeiten gleicher Art am Ort der Notstandsarbeit Geltung hat [1]), sodaß der Verdienst der Notstandsarbeiter unterschiedlich ist. Man wird annehmen können, daß der Lohn des Notstandsarbeiters bei normaler Beschäftigung in den letzten Jahren etwa 6,50 — 7,25 RM pro Tag betragen hat. Im Vergleich zu den Unterstützungssätzen wird dadurch dem Arbeitslosen ein bedeutend höheres Einkommen gesichert, daß eine Verelendung verhindert und ihm ermöglicht, dringend nötige Anschaffungen nachzuholen.

Dazu kommt, daß die Beschäftigung bei einer Notstandsarbeit als reguläre Beschäftigung im Sinne der Sozialversicherung [2]) gilt. Der Notstandsarbeiter erwirbt die Anwartschaft in der Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung. Solche Arbeitslose, die den Anspruch auf Bezug der Unterstützung noch nicht erworben oder bereits erschöpft haben, können also durch 3 bezw. 6monatliche Arbeit bei Notstandsarbeiten in den Genuß der Krisenunterstützung bezw. Arbeitslosenunterstützung kommen.

2. Wirtschaftliche Bedeutung.

Die Beschäftigung von Erwerbslosen zwecks Arbeitserhaltung und Sicherung des Verdienstes, die Milderung der moralischen und körperlichen Schäden ist nicht nur eine sozialpolitische Aufgabe, sondern von höchstem wirtschaftlichem Wert. Die Heranziehung zur Arbeit bedeutet Erhaltung der Arbeitskraft auch als Produktionsfaktor, sie bedeutet vor allem Einschaltung brachliegender Arbeitskraft in den Wirtschaftsablauf.

---

[1]) Vergl. Rundschreiben des R. A. Min. vom 9. 2. 1927 IV 1309/27, R. A. Bl. S. I 45, siehe ferner Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 75. S. 66.

[2]) Siehe Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 73, ferner Wilhelmi, w. A. f. 1928 a. a. O. S. 80.

Die Aufgabe, die den Notstandsarbeiten in dieser Richtung zufällt, geht nicht unmittelbar aus den gesetzlichen Bestimmungen hervor, sie liegt aber in ihrer Kennzeichnung als „wertschaffende Arbeitslosenfürsorge" (früher produktive Erwerbslosenfürsorge).

Durch die Arbeitslosigkeit gehen der Wirtschaft dauernd ungeheure Werte verloren. Die Unterstützung und Erhaltung der Arbeitslosen hat seit 1924—1930 schätzungsweise 6 Milliarden erfordert. Zur Zeit werden für die Arbeitslosen nach Angaben des Finanzministers Dietrich[1]) mit Einschluß der Wohlfahrtslasten der Gemeinden allein gegen drei Milliarden ausgegeben. Man kann also annehmen, daß die Arbeitslosigkeit seit 1924 in 7 Jahren etwa 9 Milliarden erfordert hat! Dieser Summe stehen keinerlei Gegenwerte gegenüber! Der tatsächliche Verlust für die Volkswirtschaft ist daher durch die unausgenutzte Arbeitskraft noch bei weitem höher, „da jede nicht eingeordnete Kraft die Wirtschaft belastet, ohne sie zu fördern"[2]). Jedoch läßt sich der Verlust an Arbeitswert nicht erfassen, da die Arbeitskraft, sei sie geistiger oder physischer Natur, nur im Zusammenhang mit den übrigen Produktionsfaktoren und in einer ihr gemäßen Einordnung produktiv sein kann.

Die Arbeitslosigkeit wirkt auf die Wirtschaft umso verhängnisvoller, als sie eine Belastung der Gesamtheit bedeutet, die Rentabilität der Unternehmungen beeinflußt und immer weitere Arbeitslosigkeit hervorruft. v. Zwiedineck-Südenhorst[3]) führt dazu aus: „Auf höherer verantwortungsbewußter Stufe des Gesellschaftslebens, die auf gesetzlicher Grundlage mit der Arbeitslosenfürsorge das gesellschaftliche Einkommen und insbesondere die Erträge der Unternehmungen belastet, hat die Arbeitslosigkeit umsomehr die Tendenz zu wachsen, je größer

---

[1]) Rede auf der Landesparteiversammlung der Deutschen Demokratischen Partei Württemberg siehe D.A.Z. Nr. 8 vom 8. Jan. 1931.

[2]) Wunderlich, Fr. a. a. O. S. 306 und 306 ff.

[3]) Beiträge zur Erklärung der strukturellen Arbeitslosigkeit, a.a.O. S.28.

sie schon ist, weil sie preissteigernd wirkt. Kurz, auf der Stufe höherer sozialer Verantwortlichkeit und damit planmäßiger Arbeitslosenfürsorge wirkt die Steigerung der Arbeitslosenmasse der Resorption hemmend entgegen." —

Über das Ziel der Beschäftigung zwecks Erhaltung der Arbeitskraft in körperlicher und sittlicher Beziehung, zwecks Nutzbarmachung brachliegender Arbeitskräfte hinaus ist die Aufgabe der Notstandsarbeiten auch in wirtschaftlicher Hinsicht noch erweitert worden: Die Notstandsarbeiten sollen dazu dienen, die Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit der unterstützten Arbeitslosen zu prüfen. Die Bedeutung [1]), die den Notstandsarbeiten in dieser Richtung zukommt, ist in letzter Zeit besonders stark betont worden. Die Notstandsarbeiten sollen zur „Reinigung des Arbeitsmarktes" beitragen, sie sollen dahin wirken, daß Unterstützungsgelder eingespart werden. Bei der Entwicklung, die die Arbeitsmarktverhältnisse in den letzten Jahren genommen haben, fehlt den Arbeitsämtern die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit beim Bezug der Unterstützung zu prüfen. Da die Überweisungsmöglichkeit zum freien Markt nur gering, andererseits die Arbeitslosigkeit auch stark abhängig von dem Arbeitswillen des einzelnen ist, geben die Notstandsarbeiten den Ämtern die Möglichkeit, den Arbeitswillen zu

---

[1]) Siehe Wilhelmi, w. A. f. 1928, a. a. O. S. 9, ferner der Präsident der R. Anstalt über „Auswahl von Arbeitskräften für Notstandsarbeiten". R. A. Bl. 1929. I. S. 242 Nr. 28: „Die Beschäftigung in Notstandsarbeit soll es dem Arbeitslosen ermöglichen, wenigstens für einen gewissen Zeitraum wieder zu regulärem Arbeitsverdienst zu gelangen. Hierdurch sowie durch die Ausübung geregelter Tätigkeit soll seine Arbeitsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden, sein Arbeitswille gestärkt und seine Unterbringung im freien Wirtschaftsleben erleichtert werden. — Dient die Beschäftigung in Notstandsarbeit unter diesem Gesichtspunkt in hervorragendem Maße dem Interesse der Arbeitsvermittlung, so ist sie zugleich für die Arbeitslosenversicherung ein unentbehrliches Mittel zur Prüfung der Arbeitswilligkeit (von mir gesperrt). Gerade wenn es auf dem freien Arbeitsmarkt an offenen Stellen fehlt, bieten die Notstandsarbeiten unter Umständen die einzige Gelegenheit, den Arbeitswillen zu prüfen. Von dieser einzigen Gelegenheit ist weitgehendst Gebrauch zu machen."

prüfen und die Schwarz- und Nebenarbeiter von der Unterstützung auszuscheiden. Der Erfolg, der in dieser Richtung erzielt wurde, wird von den Arbeitsämtern sehr hoch eingeschätzt. Schon die Ankündigung einer Notstandsarbeit hatte vielfach zur Folge, daß eine Anzahl der Arbeitslosen aus der Unterstützung ausschied. Einem anderen Teil konnte auf Grund der Weigerung, die Arbeit bei Notstandsarbeiten aufzunehmen, die Unterstützung entzogen werden. Da die Arbeit bei Notstandsarbeiten zum größten Teil aus Erdarbeiten besteht und verhältnismäßig schwer ist, scheidet eine große Zahl von Beschäftigten wieder aus, die sich geeignetere Arbeit suchen.

Eine unveröffentlichte Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums [1]) führt eine Reihe von Beispielen an, von denen folgende genannt seien: „Zu Notstandsarbeiten der Stadt Köln wurden im Jahre 1928 insgesamt 3 279 Arbeitslose vermittelt, von denen 1 401 oder 26.24 v. H. die Arbeit nicht aufgenommen oder sie freiwillig wieder niedergelegt haben. Von diesen Arbeitslosen sind 343 gänzlich aus der Unterstützung oder Wohlfahrtspflege ausgeschieden, da sie keinen neuen Unterstützungsantrag gestellt haben." „Im Arbeitsamt Trier haben bei einer großen Notstandsarbeit von 3 397 Arbeitslosen, die vorher auf ihre Verwendbarkeit geprüft und soweit nötig, ärztlich untersucht worden waren, 1 082 die Arbeitsaufnahme verweigert. Von den Leuten, welche die Arbeit antraten, haben 451 die Arbeit freiwillig niedergelegt. An den Spruchsenat hat sich noch nicht einmal die Hälfte gewandt. Dieser hat in fast allen Fällen die verhängte Sperrfrist bestehen lassen. Nach Ablauf der Sperrfrist wurde den Arbeitslosen dieselbe Arbeit wieder angeboten mit dem Erfolg, daß sie nunmehr vorerst endgültig ausgeschieden sind." Andere Beispiele zeigen dasselbe Ergebnis [2]).

[1]) „Die sozialpolitische Bedeutung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge", unveröff. Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums a. a. O.

[2]) Zur näheren Erläuterung fügt die Denkschrift noch hinzu: „Diese Beispiele können leicht den Eindruck erwecken, als ob ganz allgemein ein so großer Prozentsatz der unterstützten Arbeitslosen arbeitsunwillig sei. Man muß aber berücksichtigen, daß die Arbeitsämter natürlich die Beschäftigung bei der Notstandsarbeit vor allem solchen Arbeitslosen anbieten, deren Arbeitswilligkeit zweifelhaft

Genaue Angaben über die Entlastung sind z. Zt. nicht veröffentlicht, im allgemeinen schätzt man die Zahl der Erwerbslosen, die auf diese Weise aus der Unterstützung ausscheiden, auf 30 %, sodaß dadurch eine erhebliche Ersparnis an Unterstützungsgeldern erzielt würde.

3. Volkswirtschaftliche Bedeutung.

Die Forderung des „volkswirtschaftlichen Wertes für Notstandsarbeiten" findet sich schon 1920 in den ersten gesetzlichen Bestimmungen. Allerdings zunächst mehr, um den Gegensatz zu den früheren „Beschäftigungsarbeiten" [1]) zu betonen, „denn es wäre mit dem volkserzieherischen Zweck des Unternehmens nicht vereinbar, wenn man die Erwerbslosen mit wertlosen Arbeiten beschäftigen wollte" [2]). Zwar wird weiter betont, daß sich nur für volkswirtschaftlich wertvolle Arbeiten die Aufwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen ließe [2]), jedoch ist diese Forderung mehr negativer Art.

Der seit 1927 grundlegende § 139 AVAVG bringt eine Wandlung, die aus der neuen Formulierung selbst weniger scharf zu erkennen ist. Jedoch läßt die Deutung der Kommentare und die Art der Stellungnahme zu den Notstandsarbeiten, den schwerwiegenderen und positiveren Charakter der Forderung deutlich erkennen. „Die Notstandsarbeiten sollen für die Volkswirtschaft von produktivem Werte sein." Damit wird — wie Wilhelmi sagt [3]) — der Begriff des volkswirtschaftlichen Wertes [4]) eingeengt,

---

ist, aber auch, wenn man diesem Umstand Rechnung trägt, kann festgestellt werden, daß die Notstandsarbeiten in erheblichem Umfange zur Entlastung der Arbeitslosenfürsorge beitragen."

[1]) Über den Charakter und die Beurteilung dieser Arbeiten siehe: Kumpmann, a. a. O. S. 88.

[2]) Albrecht und Wilhelmi, 1924 a. a. O. S. 11, dieselben 1926 a. a. O. S. 32, siehe auch „Entwurf von Best. üb. öffentl. N.Arb." R.A.Bl.1925 (Amtl. Teil) S. 71, S. 75.

[3]) Wilhelmi, W. A. f. 1928, a. a. O. S. 33.

[4]) Die Trennung zwischen dem engeren Begriff Wirtschaft und dem weiteren Begriff Volkswirtschaft ist nicht immer klar vorgenommen (siehe Scholz-Herrnstadt S. 22). Bei der folgenden Behandlung soll die Definition unterstellt werden, die Fr. Wunderlich (a. a. O. S. 136) gibt: „Volkswirtschaft im Sinne des staatlichen

„da hierunter nur Arbeiten verstanden werden können, die einen förderlichen Einfluß auf die Gütererzeugung ausüben". Maßgebend wird dadurch die Bedeutung der Notstandsarbeiten für die Wirtschaft und ihre mittelbare oder unmittelbare Einwirkung auf die „Erzeugungsbedingungen der Wirtschaft" [3]), ohne daß die Arbeiten selbst rentabel sein müssen. „Jedoch sind — wie Wilhelmi ausführt [3]) — aus Gründen einer gesunden Kapitalwirtschaft Arbeiten zu bevorzugen, bei denen ein unmittelbarer und baldiger Nutzen für die Volkswirtschaft [4]) eintritt, wie dies bei den sogenannten werbenden Anlagen der Fall ist.'

In dieser Begriffsbestimmung macht sich zweifellos der Einfluß der Casselschen [1]) Kritik bemerkbar, die die Bedeutung der Kapitalverwendung und die Notwendigkeit der unmittelbaren Wirkung auf die Wirtschaft hervorhebt. Cassels Stellungnahme hat sicherlich mit zu der sich stärker durchsetzenden Einsicht beigetragen, daß volkswirtschaftliche Produktivität nicht an sich, aber unter bestimmten Voraussetzungen — wie sie in Deutschland augenblicklich gegeben sind — auch den Begriff Rentabilität umschließen muß.

Wirtschaftskreises ist ein politisch wirtschaftlicher Begriff, der einen nichtwirtschaftlichen Gesichtspunkt, den Staat, einbezieht, denn der Staat ist eine Organisation mit eigenen Zwecken, die nur zum Teil wirtschaftliche sind."

[1]) Siehe S Pr. 1926 35. Jahrg. Nr. 42 „Gustav Cassel über die Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Notstandsarbeiten." . . . „Es läßt sich immerhin denken, daß man durch eine passende Verwendung des Kapitals eine ausgedehnte Beschäftigung der Arbeitskraft bewirken, und also wirklich der Arbeitslosigkeit entgegenwirken könnte." . . . Allerdings hält Cassel weniger Kapital fordernde Produktionszweige zur Beschäftigung geeignet, ferner solche Arbeiten, wo „in möglichst kurzer Zeit fertige Konsumartikel, die verkauft werden können, produziert werden". . . . „Die herrschende Arbeitslosigkeitspolitik scheint aber meistens in eine ganz entgegengesetzte Richtung zu gehen, denn man verwendet vorzugsweise die ledige Arbeitskraft auf Arbeiten, die entweder gar keinen oder einen in ferner Zukunft liegenden Ertrag bringen."

Wie der Überblick über die nach dem Kriege durchgeführten Notstandsarbeiten zeigt, geht auch die Tendenz immer stärker dahin, als Notstandsarbeiten „werbende Anlagen" heranzuziehen. Die Veränderung geht schon aus dem Wechsel der Gruppenbezeichnung hervor, es wird betont: werbende Anlagen in der Landwirtschaft und sonstige werbende Anlagen. Auch die Gründung der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten und die beabsichtigte Finanzierung der Notstandsarbeiten auf dem Anleihewege ist ein weiterer Schritt auf diesem Wege, denn die Art der Finanzierung setzt natürlich eine andere Auswahl der Arbeiten voraus.

Es liegt unbedingt eine Veränderung in der Zielsetzung vor, die immer stärker dahin geht, neben dem mehr sozialpolitischen Zweck der unmittelbaren Beschäftigung, auf die Arbeitslosigkeit mittelbar durch günstige Beeinflussung der Wirtschaft zu wirken. Der vielfache Hinweis, daß nicht die Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter allein ausschlaggebend ist, sondern daß durch die Materialbeschaffung weitere Kräfte Arbeit finden, verstärkt den Eindruck, daß die Notstandsarbeiten immer mehr den Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen annehmen.

Im allgemeinen scheint es, daß die Aufgabe der Notstandsarbeiten nicht ganz einheitlich gesehen wird. Nach Scholz-Herrnstadt [1]) dient die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge zur Erhaltung der Arbeitskraft in körperlicher und sittlicher Beziehung, zur Prüfung des Arbeitswillens und zur volkswirtschaftlichen Nutzbarmachung der Arbeitskraft. Der sozialpolitische Grundgedanke und die sozialpolitische Natur der Notstandsarbeiten werden außerordentlich stark betont. Dagegen spricht der Präsident der Reichsanstalt von dem Doppelzweck der Notstandsarbeiten [2]).

---

1) Hdb. a. a. O. S. 14.

2) „Entsprechend dem Doppelzweck der Notstandsarbeit ist einerseits den sozialen Belangen Rechnung zu tragen, während auf der anderen Seite die wirtschaftlichen Erfolge der Arbeit gesichert sein sollen." Der Präsident der Reichsanstalt für A.V. u. A.V. II 05/15 über Auswahl von Arbeitskräften für Notstandsarbeiten. R. A. Bl. 1929. I. S. 242.

M E ist nach dem ganzen Charakter, den die Notstandsarbeiten angenommen haben, a u c h die wirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aufgabe wesentlich, denn es sollen r e g u l ä r e Arbeiten zur Durchführung kommen, die auch wirtschaftlichen Anforderungen unterliegen. Gerade die Vereinigung von sozialpolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten entspricht der besonderen Art der Notstandsarbeiten, die sich dadurch erst im Gegensatz zu den früheren Maßnahmen der Städte und der alten Notstandsaktion stellen.

II. Arbeitsbereitstellung.

1. Beschränkung der Beschäftigungsziffer.

Der tatsächlichen Auswirkung nach ist die Bedeutung der Notstandsarbeiten als Mittel zur Arbeitsbeschaffung, zur Beschäftigung Erwerbsloser, stark begrenzt. Die Notstandsarbeiten haben die Hoffnungen, die man an sie geknüpft hat — nämlich Hunderttausenden Arbeit zu bieten — nicht erfüllt.

Selbst wenn man rechnet, daß jährlich 240 000 Arbeitslose zeitweise bei Notstandsarbeiten Beschäftigung gefunden haben, so ist die Wirkung im Verhältnis zum Umfang der Arbeitslosigkeit sehr gering. In der Zeit von 1924—1930 konnten durchschnittlich etwa 10—11 % der Hauptunterstützungsempfänger und damit noch ein gerin-

Tab. 6

Auf 100 Hauptunterstützungsempfänger entfielen Notstandsarbeiter[1]) 1924 bis 1930.

	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
15. Januar	–	12,5	2,3	5,2	1,9	0,8	0,9
15. Februar	–	13,5	4,3	6,5	3,9	0,3	0,7
15. März	–	16,0	6,6	10,7	5,0	0,5	1,0
15. April	–	19,2	8,8	14,5	8,5	4,0	1,5
15. Mai	–	23,2	9,6	17,2	11,7	7,2	1,8
15. Juni	–	23,1	8,8	18,2	11,2	10,9	–
15. Juli	17,1	18,5	8,4	18,8	11,0	9,3	–
15. August	14,1	14,1	8,2	19,2	10,1	8,0	–
15. September	13,5	11,8	8,8	17,9	9,7	6,5	–
15. Oktober	15,9	10,8	9,8	16,9	8,0	5,1	–
15. November	16,6	6,7	9,9	12,0	5,4	3,4	–
15. Dezember	17,0	2,7	8,5	4,5	2,8	2,0	–

[1]) Ab Januar 1927 Notstandsarbeiter in der Alu und Kru.

gerer Prozentsatz der Arbeitslosen [1]) als Notstandsarbeiter untergebracht werden. Im Krisenjahr 1926 und mit dem erneuten Ansteigen der Arbeitslosenziffern seit Herbst 1928, besonders mit der vermehrten Zahl der Arbeitslosen in den Wintermonaten geht der Prozentsatz der Beschäftigten immer stärker zurück. Der Rückgang wird dadurch hervorgerufen, daß die Zahl der Notstandsarbeiter ziemlich konstant geblieben ist, während die Zahl der Unterstützungsempfänger stark schwankt und im ganzen stark anstieg.

Der Vergleich der absoluten Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter mit den Hauptunterstützungsempfängern zeigt die enge Begrenzung der Beschäftigungsziffer.

Zeit	Durchschnittl. Zahl [1]) der N. Arb. in Tausend	der H. U. e.
1	2	3
1924	(73,3)	728,0
1925	51,9	384,5
1926	128,9	1 682,4
1927	117,6	1 033,9
1928	64,2	1 029,7
1929	53,3	1 451,1
1930		

[1]) Für N. Arb. an jedem 15. des Monats, für H. U. e. im Durchschnitt der drei Stichtage.

Selbst 1926 konnte die Zahl der durchschnittlich beschäftigten Notstandsarbeiter unter stärkster Aufwendung aller Mittel nur auf 130 000 gebracht werden.

2. Auswahl und Bereitstellung der Arbeiten.

Die Ursache der geringen Auswirkungsmöglichkeit der direkten Arbeitsbeschaffung ist vielfältiger Natur. Die Schwierigkeiten ergeben sich schon bei der Auswahl und Bereitstellung g e e i g n e t e r Arbeiten.

Zunächst war die Auswahl der Notstandsarbeiten nur von dem Ziel beherrscht, die „Beschäftigung von Erwerbslosen" zu erreichen. „Der Kreis der Maßnahmen", die der Förderung nach § 15 unterlagen, war grundsätzlich nicht

[1]) Die Hauptunterstützungsempf. etwa 70 v. H. der Arbeitslosen.

beschränkt. Trotz dieser an sich von vornherein weitgesteckten Möglichkeit für die Heranziehung von Arbeiten aller Art, zeigt die Darstellung der nach dem Kriege durchgeführten Arbeiten, daß die Unternehmungen im wesentlichen die gleichen geblieben sind und sich auf wenige Arten beschränken.

Notstandsarbeiten als Arbeiten, die über den Rahmen der sich im Wirtschaftsleben bietenden Arbeitsmöglichkeit hinaus geschaffen werden sollen, unterliegen, um ihrer Zielsetzung zu entsprechen, gesetzlichen Bestimmungen. Dadurch wird der Charakter der Arbeiten von vornherein festgelegt.

Schon die Begrenzung der Trägerschaft führt dazu, daß die Auswahl der Arbeiten auf einem bestimmten Gebiet — hauptsächlich dem Aufgabengebiet der Stadt- und Landgemeinden, der Kreise und Kommunalverbände — erfolgen muß. Zwar ist durch die stärkere Heranziehung öffentlich-rechtlicher Genossenschaften, der Wasser-, Bodenverbesserungs- und Siedlungsgenossenschaften und auch der gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen die Auswahl vielseitiger geworden, jedoch ist auch hier die Auswahl der Maßnahmen beschränkt.

Stark hemmend für die Bereitstellung von Arbeiten ist der Ausgangspunkt der Beschäftigungsmöglichkeit und damit verbunden die Zusätzlichkeit der Arbeiten, also die relative Geeignetheit zur unmittelbaren Behebung der Arbeitslosigkeit und zur Schaffung neuer Arbeit, — andererseits das Ziel, gleichzeitig wirtschaftliche Werte zu schaffen um dadurch mittelbar auf die Wirtschaft einzuwirken. Da der Kapitalaufwand je nach Art der Arbeiten außerordentlich verschieden ist, muß bei der Beschränktheit der zur Verfügung stehenden Mittel auch die Abwägung in dieser Richtung eine Rolle spielen. Nur die wenigsten Arbeiten werden in idealer Vereinigung allen Bedingungen entsprechen können, sodaß es im Einzelfalle immer einer Abwägung und Anpassung an die jeweiligen Erfordernisse bedarf. Wie begrenzt die Zahl der als Notstandsarbeiten geeigneten Arbeiten ist, haben die Erfahrungen im Jahre 1926 gezeigt. Um überhaupt eine weitgehendere Bereitstellung zu ermöglichen, mußten die

gesetzlichen Bestimmungen [1]) erst erleichtert werden. Die Gebundenheit in der Auswahl der Arbeiten verhindert auch die Anpassung der Lage an die Zentren der Arbeitslosigkeit, wodurch eine wirksame Bekämpfung erschwert wird. Dazu kommt die Verzögerung der Arbeiten durch das umständliche Verfahren der Anerkennung und Bewilligung, die Verzögerung der Durchführung durch die Gebundenheit an den Haushaltsplan und die Abhängigkeit der Förderungsmöglichkeit von den jeweils bewilligten Haushaltsmitteln.

Alle diese Momente: die bedingte Trägerschaft, die erforderliche Zusätzlichkeit, die relative Geeignetheit der Arbeiten, die Schwerfälligkeit der Durchführung, verhindern einen größeren Erfolg der Notstandsarbeiten und wirken dahin zusammen, den Umfang der zu beschaffenden Arbeitsmöglichkeit stark zu begrenzen.

3. Kosten der Notstandsarbeiten.

Besonders entscheidend für das Ausmaß der Arbeitsbereitstellung sind die K o s t e n der Notstandsarbeiten. Notstandsarbeiten erfordern einen Kapitalaufwand, der das Vielfache der bloßen Unterstützung beträgt. Außer den Kosten für Verwaltung, Organisation usw. sowohl der Behörden wie der Träger — von denen hier ganz abgesehen werden soll — erfordert die Durchführung eines Unternehmens außer der Lohnsumme für die zu beschäftigenden Erwerbslosen: Lohn für die freien Arbeiter: Facharbeiter, Maschinisten, Vorarbeiter, ferner Material: Rohmaterial, sowie Maschinen und Geräte, dazu kommt vielfach die Errichtung von Gebäuden, Grundstückserwerb u. a.: unter Hinzurechnung des Unternehmergewinns ergeben sich so die G e s a m t k o s t e n.[2])

---

[1]) Der Reichsarbeitsminister, IV. 120/26, über Erleichterung öffentlicher Notstandsarbeiten. Erlaß vom 5. Jan. 1926, siehe Denkschrift Nr. 2921, a. a. O. Anlage 1, S. 18.

[2]) A l b r e c h t - R i c h t e r 1921, a.a.O. S. 83. „Zum Gesamtaufwand sind außer Arbeitslöhnen, Materialkosten, auch die Verwaltungskosten und die Kosten für die Vorbereitung des Projektes zu rechnen." Die später herausgegebenen Kommentare bringen keine Erläuterung zu dem Begriff Gesamtkosten oder Gesamtaufwand.

Diese Gesamtkosten hängen im wesentlichen von der Zahl der erforderlichen Facharbeiter und den Material- und Maschinenkosten ab, die je nach Art der Arbeit außerordentlich verschieden sind. Nach einer Zusammenstellung und Untersuchung von Raphael [1]) über eine Reihe von Arbeiten, die in den Jahren 1925—1927 abgeschlossen wurden, entfielen durchschnittlich rd. 45 % der Gesamtkosten auf Lohnkosten, davon wiederum etwa 9—10 % auf Facharbeiterlöhne, sodaß der Anteil der Lohnsumme für Notstandsarbeiter durchschnittlich 35,5 % ausmachte. Die Untersuchungen beziehen sich auf Straßenbauten: Neuanlagen und Ausbau: Kanalisationen, Brücken-, Treppenausbau usw.: auf werbende Wasserbauten: Neubau von Wasserleitungen und Wasserversorgungsanlagen, Erweiterungen und Verbesserung alter Wasserbauten: sonstige Wasserbauten: vorwiegend Hochwasserschutzanlagen und ferner auf die Anlage von Volksparks, Sport- und Spielplätze, Freibadeanlagen (als hygienische Maßnahmen bezeichnet) etc.

Als die lohnintensivsten Arbeiten ergaben sich die Hochwasserschutzbauten mit einem Lohnanteil von 54 %, dagegen günstiger zur Beschäftigung von Erwerbslosen waren — wie leicht erklärlich, auch wegen des geringeren Anteils von Facharbeitern — die Anlagen von Volksparks, Badeanlagen etc. und reine Straßenbauten. Bei den werbenden Wasserbauten ist der Anteil der Gesamtlöhne mit nur 33 % und der Notstandsarbeiterlöhne mit nur gerade 20 % außerordentlich ungünstig. Dabei hat Raphael größere Projekte der werbenden Anlagen wie Wasserkraftwerke, Talsperren, Bahnbauten, Hafenanlagen nicht zur Untersuchung herangezogen. Bei diesen dürfte zweifellos wegen der hohen Materialkosten und der notwendigeren Beschäftigung von Facharbeitern der Kostenanteil der Notstandsarbeiterlöhne noch geringer sein. Der Lohnanteil der N. Arb. ist zweifellos bei den landwirtschaftlichen Meliorationen — da weder Rohstoffe noch kostspielige Maschinen in größerem Umfange nötig sind — am günstigsten, — er wird mit 60 –70 % der Ge-

[1]) Raphael, a. a. O. S. 68 bis 76. Siehe die dort gemachten Vorbehalte und Einschränkungen über die Untersuchung.

samtkosten angegeben. Beim Straßenbau selbst beträgt der Lohnaufwand nach Angaben des Siedlungsverbandes Ruhr-Kohlenbezirk für die Erdarbeiten 66 %, bei der Entwässerung 39 % und je nach Art der Befestigung 63—70 %, allerdings einschl. der notwendigen Facharbeiter.

Das Verhältnis von Gesamtkosten und Zahl der beschäftigten Notstandsarbeiter vermittelt eine Vorstellung von den „Kosten der Notstandsarbeiten", d. h. von dem Aufwand, der zur Beschäftigung von Erwerbslosen erforderlich ist. Die Darstellung erfolgt durch die Kosten pro Erwerbslosentagewerk.

Eine zusammengefaßte Veröffentlichung [1]) der ausgeführten Notstandsarbeiten nach Gesamtkosten konnte nur für die Zeit vom April 1926 bis Dezember 1926 ermittelt werden. Diese Angaben geben auch nur die anerkannten Gesamtkosten und Tagewerke wieder, nicht die Endsummen. Danach waren die Kosten pro Tagewerk folgende:

	Kosten pro Tgw. RM
1. Meliorationen, Flußregulierungen	18,4
2. Straßenbauten, Kanalisation, Verkehrsanlagen	20,2
3. Kraftgewinnung u. ähnl.	29,0
4. Sonstiges (hierunter Spiel- u. Sportplätze) . .	11,9
im Durchschnitt	20,0

Die Kosten weichen bei den verschiedenen Maßnahmen außerordentlich voneinander ab. Die Zahlenunterlagen von Raphael führen zu ähnlichen Ergebnissen: Straßenneubauten, Umbauten, Kanalisation usw.: rd. 18,— RM, Neubau von Wasserleitungen, Wasserversorgungsanlagen etc.: rd. 32, —RM, Flußregulierungsarbeiten, Hochwasserschutzmaßnahmen: rd. 22,— RM pro Tagewerk und nur die Kosten für die Hygienischen Maßnahmen sind mit rd. 21,— RM allerdings viel höher. Die Untersuchungen von Raphael gehen auch nur bis 1927, seitdem ist eine Steige-

[1]) Denkschrift Nr. 2921. S. 41. Haushaltsj. 1926.

rung der Lohn- und Materialkosten eingetreten, sodaß die Kosten pro Tagewerk heute höher liegen dürften. Nach Angaben des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk waren die Kosten für Straßenbauten pro Tgw. im Durchschnitt der Jahre 1925 — 1930: 32,6 RM, während die Kosten 1925, 1926 wesentlich niedriger lagen.

Tab. 7

Straßenbauten: Siedlungsverband — Ruhrkohlenbezirk

1925 Kosten pro Tagewerk:	RM 18,75
1926 Kosten pro Tagewerk:	RM 23,53
1927 Kosten pro Tagewerk:	RM 35,09
1928 Kosten pro Tagewerk:	RM 53,55
1929 Kosten pro Tagewerk:	RM 46,60
Im Durchschnitt:	RM 32,60

Die starke Steigerung seit 1927 ist — neben den erhöhten Material- und Lohnkosten — darauf zurückzuführen, daß diese großen Projekte (hauptsächlich Verbandsstraßen des Ruhrkohlenbezirks) sich über Jahre hinziehen. In den ersten Bauabschnitten werden hauptsächlich Erdarbeiten ausgeführt, später bei Beendigung der Straßenbauten umfassen die Arbeiten auch die Herstellung von Brücken- und Rampenbauten. Zur Fertigstellung der Decken werden dann noch in verstärktem Maße Baustoffe und auch eine größere Anzahl von Facharbeitern erforderlich.

Die bisher angeführten Tagewerkskosten beziehen sich auf die größeren Arbeiten mit verstärkter Förderung. Die Arbeiten, die nur Grundförderung erhielten, machen durchschnittlich etwa 30 % aus und die Kosten bei diesen Arbeiten sind gewöhnlich niedriger. Im allgemeinen wird man die Tagewerkskosten für die kleineren Arbeiten, die oben nicht einbezogen sind, mit 9 — 15 — 18 RM, für die größeren Arbeiten mit 18, 25, 30 — 40 und teilweise sogar bis 60 RM ansetzen können. Im Durchschnitt dürften die Kosten mindestens bei 18 — 25 RM pro Tagewerk liegen, denn es ist anzunehmen, daß sie auch durch die Heranziehung größerer „werbender Anlagen" höher als 1926 sind.

Den Kosten sind gewisse Grenzen gesetzt, dadurch daß solche Arbeiten, bei denen Gesamtkosten und Zahl der beschäftigten Erwerbslosen in keinem angemessenen Verhältnis stehen, d. h. solche Arbeiten, bei denen der Kostenanteil der Notstandsarbeiterlöhne so gering wäre, daß sie nicht mehr den Charakter von Notstandsarbeiten trügen, von der Förderung ausgeschlossen sind. Das trifft z. B. für den Hausbau zu: Nach einem Exposé des Reichsarbeitsministeriums[1]) macht hier der Lohnanteil nur 34 v. H. der Gesamtkosten aus. Von dem Lohnanteil fällt wieder der größte Teil auf Facharbeiterlöhne. Die Erd- und Maurerarbeiten erfassen nur 16 v. H. der Kosten. Die direkte Beschäftigung von ungelernten Erwerbslosen im Verhältnis zum Kostenaufwand wäre also so gering, daß die Förderung leicht einem Zuschuß gleichkäme. Diese Tatsache war entscheidend dafür, daß der Hausbau nicht als Notstandsarbeit herangezogen, sondern nur zeitweilig im weiteren Rahmen der produktiven Erwerbslosenfürsorge gefördert wurde.

Die Beteiligung der Erwerbslosenfürsorge (jetzt Reichsanstalt) des Reiches und der Länder am Gesamtkapitalaufwand für Notstandsarbeiten besteht in der Förderung: der Grund- und verstärkten Förderung. Aufgrund der Veröffentlichungen im Reichsarbeitsblatt kommt man für die Jahre 1927 — 1929 bei den Arbeiten zu einer verstärkten Förderung von durchschnittlich 8,— RM, hinzuzurechnen ist eine Grundförderung von etwa RM 2,50 bis 3,— RM, sodaß man für die größeren Arbeiten durchschnittlich eine Gesamtförderung von 10,— bis 11,— RM rechnen kann. Sie ist aber je nach der Art der Arbeit verschieden hoch. Es kann eine Höchstförderung bis zu RM 18,— pro Tagewerk eintreten.

Schätzungsweise sind von 1924 bis 31. März 1930 147,3 Mill. Erwerbslosentagewerke durchgeführt worden, für die eine Grund- und verstärkte Förderung von etwa 855,— Mill. RM aufgebracht wurde, sodaß danach das Tagewerk — einschließlich der Tagewerke, die nur eine Grundförderung erhielten — aus öffentlichen Mitteln einen Auf-

[1]) Bericht, Nr. 2455 Denkschrift S. 36.

wand von etwa 5,8 RM erfordert hätte. Für Reich und Länder würde sich ein Darlehnsbetrag von etwa 3,7 RM, bei Berechnung des versteckten Zinszuschusses ein verlorener Zuschuß im Werte von etwa 3,— RM pro Tagewerk ergeben.

In der gleichen Zeit, von 1924 bis Dezember 1929 war der Unterstützungsaufwand (Unterstützung einschl. Familienzuschlag und Krankenkasse) bei 5,8 Mill. Hauptunterstützungsempfängern 4 245,8 Mill. für die Arbeitslosenversicherung (bezw. Unterst.); es wurde also durchschnittlich werktäglich pro Kopf des Unterstützungsempfängers rd. 2,40 RM gezahlt. Demgegenüber war die Förderung pro Tagewerk als Zuschuß etwa 3,— RM; sodaß die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten einen um 25 % höheren unmittelbaren Zuschuß, in 6 Jahren für rd. 500 000 Notstandsarbeiter etwa 100 Mill. erfordert hätte, ohne die sonstigen Mehrkosten, über die später noch zu berichten ist.

Die Förderung (Zuschuß und Darlehn) betrug also etwa das 2 — 2½fache der für die Unterstützung notwendigen Mittel; der Gesamtkapitalaufwand zur Bereitstellung der Arbeiten aber etwa das 6—8fache.

Ein Vergleich der Unterstützungskosten mit der Förderungssumme und dem bei Notstandsarbeiten aufgewendeten Gesamtkapital gibt ein Bild von den bedeutend höheren Kosten der „Beschäftigung" von Erwerbslosen. Wenn auch heute durch die stärkere Angleichung der Förderung an die Unterstützung der Unterschied der Zuschüsse geringer geworden ist, so wäre doch je nach der Art der Arbeit für das Tagewerk an öffentlichen Mitteln das 1½, 2½ — 3fache, an Gesamtkapital das 5 — 10fache und 12fache der Unterstützung erforderlich.

Wenn man diese Berechnung in Betracht zieht, werden die Grenzen der Beschäftigungsmöglichkeit offenbar. 1929 betrug bei 1,3 Mill. Hauptunterstützungsempfänger in der Alu der Unterstützungsaufwand pro Kopf rd. 960,— RM im Jahr. Zur Beschäftigung — auch nur 25 % der Erwerbslosen, also rd. 320 000 — müßten also an öffentlichen Mitteln etwa 770 Mill. — an Gesamtkapital

etwa 1,3 Milliarden bereitgestellt werden; was bei der finanziellen Lage des Reiches völlig unmöglich wäre.

Von zuständiger Seite [1]) ist schon verschiedentlich auf die Erschwerung, die die Arbeitsbeschaffung durch die Kosten erfährt, hingewiesen worden. Bei einer Kundgebung des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes wies Reichsarbeitsminister Stegerwald [2]) daraufhin, daß, um 2 Millionen Arbeitslose normal beschäftigen zu können, an 6 Milliarden Mark notwendig wären — wobei er zweifellos nur an die öffentlichen Mittel, nicht an die Gesamtkosten gedacht hat.

Der Plan: Hunderttausenden von Arbeitslosen durch Notstandsarbeiten Verdienst zu verschaffen ist also illusorisch und so auch der Gedanke, Ödlandkultivierungen im großen Maßstabe mit Arbeitslosen durchzuführen. Trotzdem bei Meliorationen die Lohnkosten zu den Materialkosten gegenüber anderen wirtschaftlich wertvollen Arbeiten relativ günstig sind, würde doch die Beschäftigung eines Arbeitslosen auf dem Lande bei einer Melioration einschließlich aller Unkosten nach Barocka [3]) etwa 15,— RM täglich erfordern. Denkt man an die Kosten für Unterbringung und Verpflegung, Kleidung, Handwerkszeug, Material und Maschinen und die Löhne für Facharbeiter, so kann man die Gesamtkosten pro Tagewerk bei Meliorationen im Durchschnitt mindestens mit 15—18 RM veranschlagen. Die Beschäftigung von nur 100 000 Arbeitslosen an 250 Arbeitstagen im Jahre würde also die Bereitstellung folgenden Kapitals notwendig machen: an Förderungsmitteln der Reichsanstalt, des Reichs (Ges. f. öff. Arb.) und der Länder (im günstigsten Falle) etwa $^2/_3$ der Gesamtkosten oder 250—300 Mill., an Gesamtkapital etwa 375—450 Mill. RM.

Dazu kommt, daß die Förderung in der Regel nur 50 % [4]) — im Durchschnitt dürften es 35—40 % sein — der Ge-

[1]) Albrecht und Wilhelmi 1924, a. a. O. S. 6, ferner Syrup: Arbeitsmarkt, prod. Erw. und Arbeitsbeschaffung in: Der Arbeitgeber 1926, S. 351.

[2]) Voss. Ztg. vom 30. Mai 1930.

[3]) Enquetebericht, a. a. O. S. 184.

[4]) Syrup „Sanierung der Arbeitslosenhilfe". Der Deutsche Volkswirt 5 Jahrg. 1930. Nr. 4.

samtkosten deckt. Die Durchführung von Notstandsarbeiten bedeutet also für den Träger eine erhebliche Belastung, besonders wenn die Arbeiten wirklich zusätzlich sein sollen, d. h. über das Aufgabengebiet während eines bestimmten Zeitraumes hinaus bereitgestellt werden. Da die Träger zum größten Teil Stadt- und Landgemeinden sind, so muß auch dieser Anteil des Kapitals letzten Endes überwiegend durch Steuern oder Anleihen aufgebracht werden.

Eine Arbeitsbeschaffung auf dem Wege der Notstandsarbeiten ist also — ganz abgesehen von den anderen Schwierigkeiten — allein finanziell nur im engen Rahmen möglich. Nach den Erfahrungen von 1926 dürfte die Höchstzahl der zu beschäftigenden Arbeitslosen im Wege der Notstandsarbeiten wie sie bisher aufgefaßt wurden, bei 150 000 liegen.

III. Sozialpolitische Auswirkung der Arbeiten.

1. Auswahl der Notstandsarbeiten.

Die durch die Notstandsarbeiten geschaffene Arbeitsgelegenheit soll nicht nur zusätzliche Arbeitsbeschaffung sein, sondern die gebotene Arbeit soll vor allem sozialpolitischen Gesichtspunkten nutzbar gemacht werden. Wenn auch, wie oben dargelegt, die Beschäftigung von Arbeitslosen allein von höchster sozialpolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung sein kann, so entspricht es doch dem ganzen Aufbau und der Art der Durchführung, daß es bei den Notstandsarbeiten nicht darauf ankommt, „wieviel sondern welche Arbeitskräfte[1])" Verwendung finden. Gerade wegen der begrenzten Auswirkung der Arbeitsbeschaffung kann und soll sie nur eine Spitzenwirkung haben, sie soll also die äußersten Schäden mildern. „Bei Notstandsarbeiten sollen daher in erster Linie Arbeitslose verwendet werden, die schon längere Zeit arbeitslos sind, insbesondere solche, die in der Krisenunterstützung stehen, nachdem sie den An-

[1]) „Notwendigkeit und Bedeutung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge", Rede des Staatsministers Dr. h. c. Hirtsiefer, wiedergegeben in Arbeit und Beruf, 13. Heft 9 Jahrg. 1930.

spruch auf Arbeitslosenunterstützung nach § 99 AVAVG erschöpft haben." Im einzelnen sollen wiederum die sozialen Verhältnisse berücksichtigt werden, d. h. zu Arbeiten, mit denen ein Wechsel des Aufenthaltsortes verbunden ist, sollen Jugendliche und wohnungslose Arbeitslose bevorzugt herangezogen werden, zu Notstandsarbeiten am Wohnort Familienväter. Mit dieser Einschränkung gelten auch für die Auswahl der Notstandsarbeiter die Grundsätze des § 38 AVAVG.[1])

Es liegt in der Art der Notstandsarbeiten begründet, daß die Auswirkung von dem Ziel weit entfernt bleibt.

Die in der Notstandsaktion geförderten Unternehmungen sind fast ausschließlich Tiefbauarbeiten[2]). Notstandsarbeiten sind daher überwiegend Erdarbeiten, von leichteren Erdbewegungen bis zu schwersten Ausschachtungs- und Wasserarbeiten. Die vorkommenden Facharbeiten müssen meist von den Stammarbeitern des Unternehmers oder angeworbenen freien Arbeitern durchgeführt werden. So ist die Aussicht, die Arbeitslosen nach ihren Berufen zu beschäftigen, äußerst gering. Dagegen bieten die Notstandsarbeiten Beschäftigungsmöglichkeit für die große Masse der ungelernten Arbeiter. Diese Tatsache ist vielfach als besonders günstig hingestellt worden. Für die Arbeitsämter bedeutet sie eine Vereinfachung der Über-

---

[1]) Siehe § 10 Abs. 1 der Richtlinien, ferner der Präsident der Reichsanstalt für AV. u. AV. II 05/15 über „Auswahl von Arbeitskräften für Notstandsarbeiten" vom 21. Sept. 1929. R. A. Bl. 1929 I S. 242 Nr. 28.

[2]) Als Tiefbauarbeiten gelten nach dem Reichstarifvertrag für Hoch-, Beton, und Tiefbauarbeiten u. a. alle Eisenbahn-, Kanal-, Hafen-, Wege-, Straßen- und Chausseebauten (mit Ausnahme der Pflasterarbeiten) nebst den dazugehörigen Kunstbauten, Brücken- und Kammerschleusenbauten, Docks, Hellinge und ähnliche Bauten, Tunnel-, Schacht- und Stollenbauten, Rammarbeiten und Baggerarbeiten mit Ausnahme der Naßbaggerarbeiten, Festungs- und Entfestungsbauten, Kanalisations- (Siel-, Schleusen-), Wasser- und Gasleitungsbauten einschl. der Reservoiranlagen, Kabelverlegungen, Fundierungsarbeiten mit Ausnahme der normalen Fundamente für Wohn-, Büro-, Anstalts- und Fabrikgebäude; See-, Fluß-, Deich- und Dammbauten, Be- und Entwässerungsanlagen, Aptierungs-, Dränierungs-, Bodenkulturarbeiten, sonstige Erdarbeiten jeder Art, bauliche Unterhaltung von Tiefbauarbeiten.

weisung, da diese eine besondere Berufsauswahl nicht zu treffen brauchen. Jedoch sind Erdarbeiten relativ schwere Arbeiten, die zumindest ein körperliches Arbeitenkönnen voraussetzen. Die Bedeutung der körperlichen Anforderungen wird meistens bei weitem unterschätzt. Erdarbeiten sind Außenarbeiten, sie erfordern außer einer gewissen körperlichen Gewandtheit und Robustheit, vor allem eine widerstandsfähige Gesundheit, da die Arbeiten allen Witterungen und oft großer Feuchtigkeit ausgesetzt sind. Daran scheitert die Möglichkeit, generell alle Erwerbslosen zu Notstandsarbeiten heranzuziehen.

Für Frauen bieten die Notstandsarbeiten so gut wie keine Arbeitsmöglichkeit. Die Zahl, die bei den sich ergebenden Nebenarbeiten und teilweise landwirtschaftlichen Arbeiten Verwendung fand, ist nach den statistischen Angaben völlig bedeutungslos, im Verhältnis zur Zahl der Arbeitssuchenden ist sie gleich null.

So scheiden durch die Frauen allein schon ungefähr 20 % der Arbeitslosen aus, denen auf diese Weise keine Arbeit zugewiesen werden kann.

Aber auch für einige Berufsgruppen der Männer bieten die Notstandsarbeiten nur ein geringes Betätigungsfeld. Alle Arbeitslosen aus nicht überwiegend körperlichen Berufen oder solchen Berufen, die eine besondere Geschicklichkeit und Qualität der Hände erfordern (man denke an Musiker, Kellner, Optiker, Feinmechaniker, Spezialisten der Holzbearbeitung, Textilarbeiter aus der Seidenindustrie u. a., ferner an die große Zahl der Angestellten, aber auch an Bäcker, Schuster, Friseure), eignen sich nur in geringem Maße für die Verwendung bei Notstandsarbeiten. Für sie alle würde die Betätigung bei Erdarbeiten — da sich nur wenige leichtere Nebenarbeiten ergeben — leicht eine große Härte bedeuten, und möglicherweise zu gesundheitlichen Schädigungen führen, die ihnen u. U. ein späteres Unterkommen in ihren Berufen erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen würde. Selbst für einen großen Teil der Fabrikarbeiter, die zwar an körperliches Arbeiten gewöhnt sind, ist das Arbeiten in freier Luft zunächst eine ungewohnte und anstrengende Tätigkeit.

Die Vermittlung zu Notstandsarbeiten soll gleichzeitig unter Berücksichtigung des § 58 AVAVG [1]), d. h. unter dem Gesichtspunkt der beruflichen und körperlichen Eignung erfolgen. Dazu steht dem Arbeitslosen nach § 90 AVAVG Abs. 2 das Recht zu, die Arbeitsaufnahme bei Notstandsarbeiten zu verweigern, wenn die Arbeit ihm nach seiner Vorbildung oder früheren Tätigkeit oder seinem körperlichen Zustand oder mit Rücksicht auf sein späteres Fortkommen nicht zugemutet werden kann. So führt die Auswahl der Notstandsarbeiter unter Berücksichtigung der Geeignetheit zur stärkeren Heranziehung der körperlich arbeitenden Berufsgruppen. im besonderen der Saisonaußenberufe.

Nach einer unveröffentlichten Erhebung war die berufliche Gliederung der Notstandsarbeiter wie folgt:

Von den in der Zeit von Mai 1928 bis Juli 1929 Beschäftigten entfielen im Durchschnitt der Monate auf die Gruppe: Lohnarbeit wechselnder Art allein 60,2 %, Industrie der Steine und Erden 3,3 %, Baugewerbe 3,4 %, Land- und Forstwirtschaft 1,7 %, zusammen 70,6 % der Notstandsarbeiter. Außer dem Verkehrsgewerbe, dem Holz- und Schnitzstoff-, Nahrungs- und Genußmittel- und dem Bekleidungsgewerbe hatten die konjunkturempfindlichen Gruppen: Bergbau und besonders die Metallverarbeitung mit 12,7 % einen nennenswerteren Anteil. Die Beteiligung der übrigen Berufsgruppen liegt jeweils unter 1.0 %; zusammen entfielen auf die übrigen 16 Gruppen durchschnittlich nur 5,5 % der Beschäftigten.

Die Zahl der Notstandsarbeiter im Verhältnis zur Zahl der jeweiligen Arbeitssuchenden der verschiedenen Berufsgruppen zeigt, daß immerhin Arbeitslose aus allen Berufsgruppen Verwendung fanden. Jedoch war im Verhältnis zur Stärke der Arbeitslosigkeit die Beschäftigung

---

[1]) § 58 AVAVG (1): „Die Arbeitsvermittlung hat dahin zu wirken, daß freie Stellen durch möglichst geeignete Arbeitskräfte besetzt werden. Dabei sind einerseits die besonderen Verhältnisse der freien Arbeitsplätze, andererseits die berufliche und körperliche Eignung sowie die persönlichen und Familienverhältnisse und die Dauer der Arbeitslosigkeit des Bewerbers zu berücksichtigen, soweit die Lage des Arbeitsmarktes es gestattet."

Tab. 8

Berufliche Gliederung der Notstandsarbeiter
Mai 1928 bis Juni 1929 [1])

Berufsgruppen	in v. H. [2])	Auf 100 **verfügbare Arbeitsuchende** kamen N. Arb.
1	2	3
1./2. Land- und Forstwirtschaft	1,7	4,1
3. Bergbau	2,0	**6,8**
4. Industrie d. Steine und Erden	3,3	**7,6**
5./6. Metallverarbeitung	12,7	4,2
7./8. Chemische Industrie		3,2
9. Spinnstoffgewerbe		4,0
10. Zellstoff- und Papierherstellung		3,2
11. Lederindustrie		3,0
12. Holz- und Schnitzstoffgewerbe	3,2	3,3
13. Nahrungs- und Genußmittel	1,2	2,5
14. Bekleidungsgewerbe	1,5	2,1
15. Gesundheits- und Körperpflege		0,7
16. Baugewerbe	5,4	**5,0**
17. Vervielfältigungsgewerbe		0,5
18. Kunstgewerbliche Berufe		0,6
19. Theater, Musik usw.		0,4
20. Gast- und Schankwirtschaft		0,3
21. Verkehrsgewerbe	3,4	2,9
22. Häusliche Dienste		1,9
23. Lohnarbeit wechselnder Art	60,2	**11,2**
24. Heizer und Maschinisten		**5,2**
25. Kaufmännische Angestellte		0,6
26. Büroangestellte		0,9
27. Techniker		0,7
28. Freie Berufe		0,3
29. Ohne Berufsangabe		–
Sämtliche Berufsgruppen	100	5,6

[1]) Unveröffentlichte Zahlen der Reichsanstalt. Prozentsatz im Durchschnitt der Monate.

[2]) Anteil unter 1% nicht berechnet.

für die freien Berufe, die Arbeitslosen aus dem Gewerbe der Gast- und Schankwirtschaft, für die Berufsgruppen Theater, Musik usw., Vervielfältigungsgewerbe, für kaufmännische Angestellte, kunstgewerbliche Berufe, Techniker, für die Berufsgruppe Gesundheits- und Körperpflege und für Büroangestellte außerordentlich ungünstig. Die Saisonaußenberufe belasten die Arbeitsämter stark, in den Wintermonaten machen sie etwa 50—60 %.

in den Sommermonaten 30—40 % der Arbeitsuchenden aus. Daher wird im Verhältnis zur Zahl der Arbeitsuchenden [1]) die bevorzugte Heranziehung der Berufsgruppen: Lohnarbeit wechselnder Art, Industrie der Steine und Erden, Land- und Forstwirtschaft und Baugewerbe stark gemildert. Trotzdem sind sie an der Gestellung der Notstandsarbeiter über den Durchschnitt stark beteiligt. Das zeigt auch die Höhe der zu Notstandsarbeiten überwiesenen berufsüblichen Arbeitslosen (siehe die stat. Beilagen zum R. A. Bl.). An den Stichtagen: 15. 1. 1929, 15. 1. 1930, 15. 2. 1930 machten die berufsüblichen Arbeitslosen 38,7, 45,0, 45,5 v. H. der Hauptunterstützungsempfänger aus, ihr Anteil dagegen an den in der Berichtszeit: 16. 12. — 15. 1., 16. 1. — 15. 2., 16. 2. bis 15. 3. 1930 überwiesenen Notstandsarbeitern betrug 47,8. 62,1 und 65,3 v. H. Die berufsüblichen Arbeitslosen [2]) sind im wesentlichen mit den Arbeiten der Saisonaußenberufe gleichzusetzen. Es wären gesondert zu nennen das Verkehrsgewerbe: als Notstandsarbeiter hauptsächlich Bahnunterhaltungsarbeiter, Oberbauarbeiter, Streckenarbeiter, für die Lohnarbeit wechselnder Art: die Tagelöhner und ungelernten Arbeiter aller Art aus den oben genannten drei Berufsgruppen und die Bauhilfsarbeiter, ferner die Techniker aller Art: die Meister und Aufseher aus der Industrie der Steine und Erden und aus dem Baugewerbe.

Die Notstandsarbeiten bieten also hauptsächlich den an schwerere körperliche Arbeiten gewöhnten Arbeitslosen aus bestimmten Berufsgruppen, vorzugsweise den Saisonaußenberufen, Verdienstmöglichkeit. Der sozialpolitische Wert der Notstandsarbeiten wird dadurch herabgesetzt, da vielfach gerade die Arbeiter dieser Berufsgruppen [3]) während ihrer Arbeitszeit verhältnismäßig hohe Löhne

[1]) Arbeitsuchenden (!) nicht Arbeitslose oder gar Hauptunterstützungsempfänger. Da der Arbeitswechsel unter den Saisonberufen besonders in der Gruppe Lohnarbeit wechselnder Art besonders stark ist, ist das Bild nicht ganz einwandfrei.

[2]) Siehe Jaeger, Neuburger, AVAVG. 1930 a. a. O. S. 130.

[3]) Stadtrat Dr. Fischer: „Ein ernst zu nehmendes Bedenken liegt auf einer ganz anderen Seite. Es ergibt sich aus der Tatsache, daß die meisten wirtschaftlich wertvollen Arbeiten gelernte Bau-

beziehen, der Arbeitslosigkeit zwar öfter, im allgemeinen aber nur für kürzere Zeit unterliegen. Dagegen dürften die Dauererwerbslosen und durch Erwerbslosigkeit stärker belasteten Arbeiter mehr unter den anderen Berufsgruppen zu suchen sein.

Wie weit bei der Auswahl der Notstandsarbeiter im einzelnen die „sozialen Belange" Berücksichtigung fanden, ließ sich nicht feststellen, da wegen Überlastung der Arbeitsämter einigermaßen vollständige und regelmäßige Unterlagen über die vorangegangene Dauer der Arbeitslosigkeit, Alter und Familienstand der Notstandsarbeiter nicht vorhanden waren. Jedoch beweist schon die ungleiche Heranziehung der verschiedenen Berufsgruppen, daß die Anforderungen, die an den Notstandsarbeiter gestellt werden, die Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten weitgehend verhindert. Das geht allein aus der Zahl der bei Notstandsarbeiten beschäftigten Krisenunterstützten hervor.

Tab. 9

Von 100 Notstandsarbeitern waren aus der Krisenunterstützung

	1927	1928	1929	1930	1931
15. 1.	9,2	27,4	16,3	12,7	
15. 2.	12,0	25,1	17,6	12,7	
15. 3.	15,8	24,0	15,9	11,3	
15. 4.	17,2	23,2	13,8	11,3	
15. 5.	20,3	23,4	13,8	12,3	
15. 6.	22,2	21,9	14,4		
15. 7.	25,2	20,9	16,2		
15. 8.	27,7	19,4	16,8		
15. 9.	28,8	18,5	17,7		
15. 10.	29,2	16,6	16,4		
15. 11.	29,6	16,0	15,9		
15. 12.	27,9	15,0	13,7		

oder Bauhilfsarbeiter oder diesen Gleichstehende erfordern, daß sich also die ganze Aktion, vom Standpunkt der Arbeitsfürsorge aus gesehen, schließlich in eine Sonderfürsorge für einen wichtigen aber kleinen Teil der Erwerbslosen verengert, noch dazu für Arbeiter, denen damit zu einem erheblichen Teil das Risiko der Saisonarbeitslosigkeit abgenommen wird, auf dem gerade ihr relativ hoher Lohn beruht" in „Wirtschaftlichkeit bei Notstandsarbeiten durch Rücksichtnahme der Vorschriften auf die Arbeiterpsychologie". Christ, Fischer, Sairing u. a. 1926 a. a. O. S. 39.

Trotzdem gerade diese langfristigen Erwerbslosen nach den Verordnungen des Reichsarbeitsministers [1]) bevorzugte Verwendung finden sollen, war ihr Anteil durchschnittlich nur 15 — 22 %.

Über die Beschäftigung der übrigen langfristigen Erwerbslosen, die Wohlfahrtserwerbslosen, die den Anspruch auf Unterstützung aus der Alu oder Kru erschöpft oder noch nicht erworben haben, fehlen statistische Feststellungen. Ihre Heranziehung zu Notstandsarbeiten dürfte jedoch noch bei weitem geringer sein. Die Überweisung gerade dieser Arbeitslosen aus der Alu und Kru wird dadurch erschwert, daß sich unter ihnen in stärkerem Maße minderleistungsfähige Arbeiter befinden, deren Arbeitskraft und Willigkeit durch die Dauer der Arbeitslosigkeit schon eher geschwächt ist. Allerdings ist die Einschränkung zu machen, daß sich auch unter diesen in Zeiten anhaltender Depression Vollerwerbsfähige und Arbeitswillige in den besten Altersklassen befinden.

Die geringe Beschäftigungsmöglichkeit gerade der körperlich und wirtschaftlich schwächeren Arbeitslosen wird noch verschärft durch den Doppelzweck der Notstandsarbeiten, der außer der Erwägung sozialer Belange die Sicherung der wirtschaftlichen Erfolge fordert. Dadurch muß auch § 58 AVAVG, „nach welchem die Vermittlung vorwiegend unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit zu erfolgen hat" stärkere Berücksichtigung finden. Der Unternehmer kann zwar die zugewiesenen Arbeitslosen „nicht deshalb zurückweisen, weil sie keine berufliche Vorbildung oder nach ihrer früheren Tätigkeit für die auszuführenden Arbeiten keine besonderen Erfahrungen mitbringen" oder „weil sie bereits seit längerer Zeit arbeitslos sind, jedoch bedeutet das nicht, daß er jeden ihm zugewiesenen Arbeitslosen einstellen muß; er ist vielmehr berechtigt, ungeeignete Arbeitskräfte zurückzuweisen." [2]) Praktisch wird diese Bestimmung dahin führen, daß der Unternehmer, der die Minderleistung dem Träger gegenüber mit einem festgelegten Mehrkostenzuschlag einkalkulieren muß, weitgehendst

[1]) Siehe hierzu Wilhelmi: W. A. f. 1928, S. 61.

[2]) Wilhelmi, W. A. f. 1928, S. 61.

versucht, die Minderleistungsfähigen und Arbeitsunwilligen, — (das sind gewöhnlich die, deren Vermittlung auch in der freien Wirtschaft besonders schwierig ist) — als ungeeignet auszuscheiden. Dieses Vorgehen wird dadurch erleichtert, daß im einzelnen die Arbeitsfähigkeit [1]) und die Geeignetheit — selbst bei ärztlicher Untersuchung — außerordentlich schwer zu entscheiden ist, da auch psychische Komponenten eine große Rolle spielen. Je nach Art, Größe und Lage der Arbeit, der Tatsache, ob Maschinen Verwendung finden oder nicht, dürfte die Geeignetheit sehr unterschiedlich sein. Bei großen Unternehmungen würde die Beschäftigung von ungeschickten und ungewandten Arbeitern — besonders in größerer Zahl — eine geordnete Durchführung der Arbeit völlig unmöglich machen. Man denke z. B. an den Bau der Untergrundbahn Alexanderplatz, Lichtenberg — Friedrichsfelde, den Bau der AEG-Schnellbahn und den sonstigen Bahnbauten in Berlin, an Hafenbauten etc., wo eine reibungslosere Abwicklung in stärkerem Maße erforderlich ist. Die Unsicherheit der Arbeitsunkundigen würde die Unfallgefahr erhöhen und den Betrieb stark hemmen.

Im allgemeinen ist auch der Träger an einer wirtschaftlichen Gestaltung, die eben von der Qualität der Arbeitslosen abhängig ist, interessiert. Er hat ja bis zu einem bestimmten Grad die entstehenden Mehrkosten dem Unternehmer gegenüber zu vertreten, und ihm wird andererseits, ganz unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen, immer nur ein bestimmter Satz als Entschädigung in Form der Förderung zufließen. Jedoch sind die Träger, soweit es Gemeinden und Kreise sind, andererseits an der Beschäftigung der Wohlfahrtserwerbslosen, durch die sie erheblich belastet werden, interessiert. Wenn sie auch für eine Zeit die Grundförderung zu tragen haben, so hat doch die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten zur Folge, daß die Wohlfahrtserwerbslosen wieder in die Arbeitslosenversicherung überführt werden. Vielfach haben daher die Gemeinden als Träger dem

[1]) Mitsche „Die ärztliche Feststellung der Arbeitsfähigkeit und ihre Schwierigkeiten" in Arbeit und Beruf. 8. Jahrg. 1929. Nr. 24.

Unternehmer bei Vergebung der Arbeiten die Bedingung gestellt, nur Wohlfahrtserwerbslose oder doch bis zu einem bestimmten Prozentsatz zu beschäftigen. Die Gemeinden sind jedoch mit ihrem Ziel nicht durchgedrungen, weil andererseits die Arbeitsämter dahin strebten, die von ihnen selbst erfaßten und unterstützten Personen in Arbeit zu vermitteln, weil bei diesem Vorgehen nicht nur die arbeitsmarktpolitischen Aufgaben des Arbeitsamtes erfüllt, sondern auch gleichzeitig seine Finanzen entlastet werden." [1]) Der Einfluß der Arbeitsämter wird jedoch vielfach überschätzt. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit ist die Arbeitsüberlastung der Arbeitsämter so groß, daß ein Eingehen auf individuelle Fragen der Arbeitsvermittlung kaum möglich sein dürfte,[2]) sodaß letzten Endes die Auswahl der Unternehmer entscheidend ist. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß die durch das AVAVG entstandene Organisation, der fehlende Zwang zur regelmäßigen Kontrolle natürlich dazu führt, daß die Wohlfahrtserwerbslosen in weit geringerem Maße, als es nach ihrer Geeignetheit möglich wäre, zu Notstandsarbeiten herangezogen werden.

Die Untersuchung zeigt, daß die relative Schwere der Notstandsarbeiten eine generelle Beschäftigungsmöglichkeit verhindert. Der Charakter der Arbeiten setzt eine gewisse Geeignetheit voraus, die aus beruflichen und körperlichen Gründen, auch durch die Dauer der Erwerbslosigkeit bei vielen Arbeitslosen nicht gegeben ist, das führt zu einer bevorzugten Heranziehung einzelner Berufsgruppen. Die Forderung der Wirtschaftlichkeit und die Auswahl wirtschaftlich wertvoller Arbeiten verstärkt die Aussiebung in dieser Hinsicht und vermindert die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte. Diese Tatsache wird noch verschärft durch die dezentralisierte Erfassung gerade der langfristigen Erwerbslosen.

---

[1]) Goldschmidt, Ilse: „Arbeitsfürsorge. Eine kritische Untersuchung der Frage der Arbeitsbeschaffung für arbeitsfähige Arbeitslose." Kölner Sozialpolitische Vierteljahrsschrift 7. Jahrg. 1928, Heft 4, ferner Wergo: „Das Problem der Arbeitsbeschaffung für Wohlfahrtserwerbslose." Arbeit und Beruf. 9. Jg. 1930, Nr. 4.

[2]) Schäfer: „Arbeitsamt und Gemeindefürsorge" a. a. O.

2. Lage und örtliche Verteilung.

Ein den Zielen entsprechender Einfluß auf die Arbeitslosigkeit wird geschwächt durch die Lage und Verteilung der Notstandsarbeiten. Aus der Beschränkung in der Auswahl geeigneter Arbeiten, der geringen Vielfältigkeit der Unternehmungsarten ergibt sich eine starke Gebundenheit der Lage und damit eine mangelnde Anpassung der Arbeitsbereitstellung an die Gebiete der Arbeitslosigkeit. Man hat eine Übereinstimmung in dieser Hinsicht dadurch zu erreichen versucht, daß auf die Förderung mit Reichs- und Landesmitteln nur die Beschäftigung von Arbeitslosen aus solchen Gemeindebezirken angerechnet werden, in denen die Zahl der Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung und in der Krisenunterstützung zusammen 1 v. H. der Zahl der Einwohner erreicht".[1]) Die Wirkung kann höchstens die einer Abschwächung sein. Arbeiten, die dem Programm entsprechend als förderungswert gelten, sind meist in bestimmten Bezirken gelegen; so die Meliorationen, Fluß- und Bachregulierungen, Hochwasserschutzmaßnahmen, die Bahnbauten, Talsperren, die Wasserversorgungs- und Gasfernversorgungsanlagen, die großen Straßenzüge u. a. Als Ausgleich dienen die kleineren Arbeiten der Städte und Gemeinden und zum Teil die Straßenbauten, denen eine größere Anpassungsfähigkeit eigen ist. Wie sich die Unternehmungsarten auf bestimmte Bezirke konzentrieren, geht deutlich aus der nachfolgenden Tabelle hervor.

Tab. 10

Tagewerke mit Grund u. verstärkter Förderung[1]) (Anteil in v. H.)

Landesarbeitsamtsbezirke	M.	W.	Str.	T.
Deutsches Reich	100	100	100	100
Ostpreußen	3.4	0.2	3,5	5.4
Schlesien	5.4	1.8	**11.0**	**8.1**
Brandenburg	1.3	**38 7**	4.1	**10.3**
Pommern	4.8	—	3.4	3.7
Nordmark	7.0	—	7.6	**9.0**
Niedersachsen	**8.7**	2.3	6,2	7.0
Westfalen	**8 9**	**11.8**	**16.2**	**13.1**
Rheinland	**9.3**	**6.8**	**20.3**	**21.4**
Hessen	5.3	4.2	5.6	5.2
Mitteldeutschland	3.0	**6.9**	3.4	5.9
Sachsen	7.7	**25.2**	**10.6**	3.2
Bayern ⟨Pfalz⟩	**32.9**	0.8	4.7	3.7
Südwestdeutschland	2.3	1.3	3,4	4.0

[1]) II. Bericht der Reichsanstalt. R. A. Bl. 1930. Heft 12. II. S. 64

[1]) § 3 Satz 2 der V. O. d. R. A. M.

Die großen wirtschaftlich wertvollen Arbeiten liegen vielfach in ländlichen Bezirken, deren Arbeitslosigkeit geringer ist, während in den Zentren der Arbeitslosigkeit, in den Städten und Industriegebieten nur in geringerem Maße geeignete Arbeitsgelegenheit vorhanden ist, die sich zum größten Teil in den bisher durchgeführten Tiefbauarbeiten bereits erschöpft hat. Am 30. April 1930 entfielen von den insgesamt 33 037 Notstandsarbeitern allein $^2/_3$ auf die Orte mit weniger als 10 000 Einwohnern, also auf Orte, deren Belastung durch die Zahl der Hauptunterstützungsempfänger am geringsten war. Die Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr und der relativ größten

Tab. 11

Einwohnergrößenklassen	30. April 1930 [1]	
	Auf 1000 Einwohner entfallen H. U. e. insges.	Notstandsarb. in der Alu u. Kru
Gesamtzahlen	28,3	100
a) in Orten mit weniger als 10 000 Einwohnern	23,8	67,5
b) in Orten mit 10 000 bis weniger als 25 000 Einwohnern	32,4	8,9
c) in Orten mit 25 000 bis weniger als 50 000 Einwohnern	31,0	4,1
d) in Orten mit 50 000 bis weniger als 100 000 Einwohnern	28,6	5,1
e) in Orten mit 100 000 u. mehr Einw.	34,6	14,4
in Orten mit 10000 u. mehr Einwohnern	33,1	32,7
in Orten mit weniger als 10 000 Einw.	23,8	67,5

[1] Siehe Beilage zum R. A. Bl. 1930, Nr. 16.

Zahl der unterstützten Arbeitslosen waren dagegen an der Beschäftigung von Notstandsarbeiten mit nur 14,4 % beteiligt.

Die Einwirkung der Notstandsarbeiten auf die Arbeitslosigkeit ist in den einzelnen Gebieten sehr unterschiedlich. Aus den laufenden Veröffentlichungen im Reichsarbeitsblatt kann man entnehmen, daß 1927 auf 100 Unterstützungsempfänger der Arbeitslosenversicherung im Reich 13,3 Notstandsarbeiter entfielen, in Ostpreußen 47,6, Brandenburg 4,3, **1928:** Reich 6,9, Ostpreußen 22,3, Hessen 4,0, Brandenburg 4,2, Nordmark 4,3, **1929:** Reich 5,2,

Ostpreußen 12,5, Mitteldeutschland 3,3, Nordmark 3,4. Während also Ostpreußen durchschnittlich einen relativ großen Teil seiner Arbeitslosen bei Notstandsarbeiten unterbringen konnte, war die Entlastung im Bezirk Brandenburg, in Mitteldeutschland und der Ostmark sehr gering. Dabei ist zu bedenken, daß durch eine meist vorgenommene Kontingentierung der zur Verfügung gestellten Reichsmittel auf die Landesarbeitsamtsbezirke eine gleichmäßige Arbeitsbeschaffung einigermaßen gesichert ist. Ein Vergleich der Beschäftigungsziffern zwischen Stadt- und Landbezirken würde daher weit schärfere Unterschiede aufweisen.

In den einzelnen Monaten weichen die Beschäftigungsziffern in den Landesarbeitsamtsbezirken noch stärker voneinander ab. Die Lage der Notstandsarbeiten gibt den ländlichen Gegenden bevorzugte Beschäftigungsmöglichkeit, dann aber kommt hinzu, daß die ländlichen Bezirke in ihrer Arbeitslosigkeit stark saisonbedingt sind. Da auch die Notstandsarbeiten als Außenarbeiten der Witterung unterworfen sind, fällt die verstärkte Durchführung von Notstandsarbeiten in den Sommermonaten mit dem Zurückweichen der Arbeitslosigkeit zusammen und bewirkt so, daß — ganz im Gegensatz zu städtischen Bezirken — die geringe Zahl der Arbeitslosen in stärkerem Maße, manchmal sogar vollkommen aufgesogen wird. Die Gefahr ist daher groß, daß falsche Notstandsarbeiter entstehen, und daß der Landwirtschaft notwendige Arbeitskräfte entzogen werden, wenn auch die gesetzlichen Bestimmungen vorsehen, daß bei Notstandsarbeiten keine Arbeitskräfte verwendet werden dürfen, die in landwirtschaftliche Arbeit vermittelt werden könnten.

Um der stärkeren Heranziehung der Arbeiter aus ländlichen Gegenden entgegenzuwirken, vor allem auch um den Richtlinien zu entsprechen, die vorsehen, daß nur Arbeitslose aus Gemeinden mit einer bestimmten Höhe der Unterstützungsempfänger anrechnungsfähig sind, hat sich die Notwendigkeit ergeben, Arbeitslose aus den Städten und industriellen Bezirken zu den Arbeiten auf dem Lande zu überweisen. Das war der Fall bei den bereits behandelten Arbeiten der Deutschen Ödlandkultur-

gesellschaft, bei einer Reihe von Talsperrenbauten, so bei der Sorpetalsperre, der Sösetalsperre, beim Bau der hydroelektrischen Speicheranlage Niederwartha und anderen Notstandsarbeiten von mehr als örtlicher Bedeutung. Leider bestehen keine Angaben, wieviel Arbeitslose aus den Industriebezirken bei den Arbeiten auf dem Lande Verwendung fanden und noch heute überwiesen werden.

Der Überweisung auswärtiger Arbeitsloser stehen nicht zu verkennende Schwierigkeiten entgegen, weniger wegen der damit verbundenen Arbeit für die Arbeitsämter und die erheblichen Mehrkosten, die die Vorbereitung [1]), die Ausrüstung [2]), der Transport, Unterbringung und Verpflegung u. a. verursachen, sondern vor allem wegen der notwendigen Unterbringung in Baracken, die eine Fülle von Nachteilen mit sich bringt. Das gemeinsame Zusammenwohnen einer Masse verschiedenster Elemente hat leicht Reibereien und Unruhen zur Folge, die für die Bauleitung und die Wirtschaftsdirektionen unangenehm sind. Abhaltung von Versammlungen, politische Propaganda und Verhetzung spielen eine starke Rolle, die oft zu Beschwerden und Klagen der Einwohner führen. Vielfach konnte eine Verlausung und Verwanzung trotz geeigneter Gegenmaßnahmen nicht verhindert werden. In den Betrieben der deutschen Ödlandkulturgesellschaft weigerten sich die Arbeiter aus kleineren Städten, mit den Arbeitern aus dem Industriebezirk zusammen in der Baracke zu wohnen, sodaß nur schärfste Auswahl nach Arbeitswilligkeit, Herkunft und sonstige Beschaffenheit ein Zusammenhalten der Leute ermöglichte. Meist eigneten sich die Arbeiter aus ländlichen Industriebezirken oder kleineren Städten am besten. Im Betriebe Hestrup der Deutschen Ödlandkulturgesellschaft wurden mit den Osnabrücker Arbeitslosen weit bessere Erfahrungen gemacht als mit den Arbeitslosen aus Hannover; die Arbei-

---

[1]) Siehe Scholz-Herrnstadt, Hdb. S. 62 ff.

[2]) § 135 AVAVG. Als Arbeitsausrüstung kommen in Frage: lange Stiefel, Spaten, Schaufel, Vorhängeschloß, Decken oder Bettzeug, Eßgeschirr und -Geräte, so Scholz-Herrnstadt Hdb., a. a. O. S. 63 u. S. 65.

ter aus dem Industriegebiet, Dortmund, Hörde, Hamm, Bochum, Hattingen machten dagegen die größten Schwierigkeiten. Ein Ergebnis, das nicht aus der Auswahl der betreffenden Arbeitsämter allein erklärt werden kann.

Die Einsamkeit der Lage, die mangelnde Unterhaltung führt dazu, daß das Halten der Jugendlichen meist unmöglich ist. Gerade unter den jüngeren Leuten befindet sich leicht ein großer Teil der radaulustigen und arbeitsscheuen Elemente. Eine Durchsicht der Überweisungslisten und Lohnlisten der Dökult ergab, daß von den Jugendlichen unter 21 Jahren nur ein ganz geringer Teil längere Zeit verblieb, während unter den am längsten Beschäftigten die Arbeiter über 40 und 50 Jahre und zwar vielfach die Verheirateten am stärksten vertreten waren. Die Auslese war also genau umgekehrt wie die Gesichtspunkte der gesetzlichen Bestimmungen sie erfordert hätten. In den Akten verschiedener Träger finden sich immer wieder an die Landesarbeitsämter gerichtete Briefe mit der Bitte, doch in der Auswahl sorgfältiger vorzugehen, und vor allem nur ältere Leute zu überweisen. In einer am 8. September 1928 abgehaltenen Besprechung stellte der Ruhrtalsperrenverein (Essen) fest, daß eine Weiterführung der Arbeiten mit Erwerbslosen nur möglich sei unter bestimmten Bedingungen, u. a.: „Beschäftigung bis zu 6 Monaten (nur auf diese Weise könne ein Stamm von brauchbaren Arbeitern eine Zeitlang erhalten bleiben), bessere Auswahl der Arbeiter, Heranziehung von Arbeitern aus ländlichen Bezirken bis zu 50 %, Mindestalter der Arbeitslosen 19 Jahre." Da nach den Grundsätzen der Bestimmungen diesen Wünschen nicht entsprochen werden konnte, sah sich der Verein gezwungen, von der Durchführung der Arbeit als Notstandsarbeit abzusehen, dasselbe war beim Ruhrverband (Essen) der Fall.

Praktisch ist also die Überführung von Arbeitslosen stark begrenzt. Die ländlichen Bezirke stehen auch solchen Maßnahmen aus nicht zu verkennenden Gründen sehr ablehnend gegenüber, ebenso die Ortskrankenkassen, denen die durch die ungewohnte Arbeit leicht anfälligeren und

Unfall geneigteren Notstandsarbeiter aus den Industriegebieten zur Last fallen.

3. Einfluß der Witterung.

Der Einfluß der Witterung, denen die Tiefbauarbeiten unterworfen sind, verschärft die an sich schon gegebene Ungeeignetheit bestimmter Arbeiterklassen. Das trifft nicht nur für die ländlichen Arbeiten zu, sondern fast ausnahmslos für die gesamten Notstandsarbeiten. Der an das Arbeiten in freier Luft ungewöhnte Arbeiter leidet weit stärker unter Feuchtigkeit, Kälte und Hitze, und dies drückt seine Leistungsfähigkeit und Arbeitswilligkeit in erheblichem Maße herab. Den Arbeitern aus nichteinschlägigen Berufen fehlt meist die geeignete Kleidung, die von den Arbeitsämtern nicht immer vollkommen gestellt und auch wohl — da die Mittel zur Anschaffung zunächst nur vorschußweise gegeben werden — von den Notstandsarbeitern nicht immer angefordert wird. So wird besonders in den Übergangsmonaten die Beschäftigung von berufsfremden und auswärtigen Notstandsarbeitern sehr schwierig. Die Arbeitslosen können den Witterungsunbilden nicht standhalten, der Aufenthalt in den Baracken wird bei Regen- und Frostwetter sehr ungemütlich, sodaß es den Arbeitern nicht zu verdenken ist, wenn sie in Scharen die Arbeit niederlegen. Dazu bedingen die Regentage bei fast allen Notstandsarbeitern Lohnausfälle, das Arbeitseinkommen wird so gedrückt, daß der Unterschied gegenüber der Unterstützung nur gering oder überhaupt nicht vorhanden ist, der Verdienst manchmal sogar unter dem Unterstützungssatz liegt. Da die Verkürzung des Arbeitsverdienstes unter die dem Arbeitnehmer zustehende Arbeitslosenunterstützung als wichtiger Grund im Sinne des § 93 AVAVG [1]) gilt, so kann der Notstandsarbeiter die Arbeit aufgeben, ohne dadurch den Anspruch auf Unterstützung zu verlieren. War die Beschäftigungszeit unter 6 Wochen, so kommt der Notstandsarbeiter ohne Wartezeit wieder in den Genuß der Unterstützung. Die Folge ist, daß bei einsetzender schlechter

[1]) Vergleiche R. A. M. vom 22. Mai 1926 — IV. 5398 — Besch. — Beil. 370, siehe Herrnstadt, Kom. a. a. O. S. 63. e.

Witterung auch die Arbeitswilligen die Arbeitsstelle verlassen, sodaß die Arbeiten häufig unterbrochen werden, ihre Durchführung aber in den Übergangszeiten und vor allem im Winter vielfach unmöglich wird.

Die Tatsache, daß die Notstandsarbeiten als Tiefbauarbeiten unter die Saisonaußenarbeiten fallen, mindert ihre Bedeutung als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit außerordentlich stark. Der größte Teil der geleisteten Arbeitslosentagewerke fällt in die Monate April bis September — im Durchschnitt etwa 70 v. H., 1929 74 v. H. — dagegen wurden in der Zeit Januar — März, 1927: 16 v. H., 1928: 9.3 v. H. und 1929 nur 10.5 v. H. der insgesamt mit Reichs- und Landesmitteln geförderten Tagewerke durchgeführt. Daher ist die Einwirkung der Notstandsarbeiten gerade in der Zeit der größten Arbeitslosigkeit sehr gering. Es heißt also wohl die Möglichkeiten bei weitem überschätzen, wenn man wie Wilhelmi [1]) sagt, daß die Arbeiten der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge „wie sich dies in verschiedenen Jahren gezeigt hat, einer Abkürzung und Bekämpfung der winterlichen Saisonarbeitslosigkeit und einem rascheren Wiederaufstieg des Wirtschaftslebens nach schweren Arbeitsmarktdepressionen" dienen. Das dürfte eher für die übrigen Maßnahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge zutreffen, nicht für die Notstandsarbeiten. Diese Wirkung entspräche auch nicht der eigentlichen Aufgabe der Notstandsarbeiten, die doch darin liegen soll, vor allem der strukturellen Arbeitslosigkeit, der langfristigen Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Immerhin wäre eine Wirkungsmöglichkeit auch in dieser Richtung sehr wünschenswert, da das Problem der Saisonarbeitslosigkeit zwar im Augenblick gegenüber dem Gesamtausmaß der Arbeitslosigkeit verschwindet, aber für die Wirtschaft von großer Wichtigkeit ist. Man denke an die schwankende Beschäftigungszeit in der Landwirtschaft. Hier könnte durch eine Ausgleichsarbeit eine Abwanderung der landwirtschaftlichen

---

[1]) „Die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten" Deutsche Tiefbau Ztg. XXX. Jg. 1930, Nr. 44.

Tagelöhner und der nachgeborenen Bauernsöhne in die Städte [1]) verhindert werden.

Die tatsächliche Wirkung der Notstandsarbeiten ist jedoch eine ganz andere. Die Beschäftigung landwirtschaftlicher Arbeiter dürfte in größerem Maße — soweit nicht die gesetzlichen Bestimmungen dies tatsächlich verhindern — für die Sommermonate in Frage kommen und damit für die Landwirtschaft eher schädlich wirken, oder doch nur für kurze Zeit in den Übergangszeiten. Eine geeignete Beeinflussung des Arbeitsmarktes in dieser Richtung läßt sich durch die bisher geübte Form der Notstandsarbeiten nicht erzielen.

4. Sozialpolitischer Wert.

Vergleicht man Ziel und Auswirkung der Notstandsarbeiten miteinander, so ist der Erfolg sehr unbefriedigend. Nach dem Ergebnis der Untersuchung ist die soziale Wirkung außerordentlich gering. Die Arbeiten bieten nur einem Kreis der Arbeitslosen Verdienstmöglichkeit und zwar den sozial stärkeren [2]). Die körperlich schwächeren, die der Fürsorge am ehesten bedürftig wären, können keine oder nur in ganz geringem Maße Verwendung finden. Von den langfristigen Erwerbslosen aus der Krisenunterstützung und Wohlfahrtsunterstützung, deren Unterstützung geringer ist als die der Arbeitslosenversicherungsempfänger, und für die eine Aufbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse am notwendigsten wäre, werden verhältnismäßig wenige herangezogen. Unter den insgesamt Beschäftigten dürften schätzungsweise nur 25—30 % sein, die ihrer ganzen Beschaffenheit nach bei Vergebung dieser Arbeiten im freien Wege keine Beschäftigung hätten finden können, eine Tatsache, die durch die Auswahl der Arbeiten nach der wirtschaftlichen Seite und nach der Größe der Unternehmungen immer mehr verschärft wird. Die Zahl derer,

---

[1]) „Die deutsche Landwirtschaft gibt jährlich 200 000 Menschen in voller Arbeitskraft an andere Erwerbszweige ab."
Barocka, Enquete-Bericht a. a. O. S. 11.

[2]) Jonas, „Umgestaltung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge." Arbeit und Beruf, 1929. 8. Jg. Nr. 21.

denen also durch die Notstandsarbeiten besondere Verdienstmöglichkeit nachgewiesen werden kann, ist sehr klein. Ferner führt die Lage der Arbeiten dazu, daß den Arbeitslosen aus ländlichen Gegenden und kleineren Städten weit mehr zusätzliche Arbeitsgelegenheit geboten wird. Das sind aber gerade die Arbeitslosen, die durch Arbeitslosigkeit infolge ihres Besitzstandes und der übrigen Verhältnisse auch in moralischer Hinsicht weit weniger gefährdet sind.

Sozialpolitisch bedeutungsvoll bleibt die Tatsache, daß von der ungeheuren Zahl der Arbeitslosen wenigstens einem Teil durch den stärkeren Wechsel der Arbeitsstelle bei Notstandsarbeiten für kürzere Zeit wieder ein höheres Einkommen verschafft werden kann. Für manchen Arbeitslosen wird die Arbeitsmöglichkeit eine Stärkung seiner Arbeitskraft und Arbeitsfreudigkeit bedeuten, es kann ihm neuen Anreiz zu anderweitiger Arbeitsaufnahme geben. Arbeitslose aus der Krisen- und Wohlfahrtsunterstützung können durch ihre Beschäftigung wieder in die Arbeitslosenversicherung überführt werden! Und trotzdem fällt diese günstige Wirkung kaum ins Gewicht, wenn man die Verhältnisse genau betrachtet. Man gewinnt dann den Eindruck, als wenn die Notstandsarbeiten für viele der beschäftigten Arbeitslosen eine Art Zwischenbeschäftigung bedeutet. Die Beschäftigungszeit ist schon sehr kurz — in der Regel auf drei Monate — festgesetzt, trotzdem erreicht, wie später dargelegt wird, nur ein geringer Teil die Höchstgrenze. Manche Arbeiter werden wegen „Ungeeignetheit" entlassen, die übrigen geben die Arbeit auf, um sich geeignetere Arbeit zu suchen oder weil sie anderweitig bereits besser bezahlte Arbeit in ihrem Beruf gefunden haben. Daß die Arbeitsaufgabe so oft vorkommt, beweist, daß der Notstand bei diesen nicht in dem Maße gegeben war, wie er zur Heranziehung zu Notstandsarbeiten eigentlich erforderlich wäre.

Vergleicht man die Dauer der Beschäftigung bei Notstandsarbeiten an den Stichtagen, so ergibt sich, daß im April der größte Teil der Notstandsarbeiter nur sehr

kurz, also bis 6 Wochen und darunter, beschäftigt war. In allen drei Jahren ist das Ergebnis das gleiche, am 15. April entfielen auf die Kurzbeschäftigten aus der Arbeitslosenversicherung 1928: 54,5 v. H., 1929: 88,7 v. H., 1930: 67,3 v. H. der Notstandsarbeiter. Das gleiche Ergebnis — mit ganz geringen Abweichungen — weisen die Zahlen der Krisenunterstützungsempfänger auf. Man könnte die Erscheinung damit erklären, daß die verstärkte Durchführung der Notstandsarbeiten im Frühjahr zu vermehrter Arbeitseinstellung führt und die Beschäftigungszeit daher noch sehr kurz ist. Jedoch zeigt ein Vergleich mit den übrigen Stichtagsergebnissen, daß dies nicht allein der Grund sein kann. Vielmehr liegt der Gedanke nahe, daß die in starkem Maße herangezogenen Saisonarbeiter, die vielen ungelernten und Gelegenheitsarbeiter, Arbeiter, die häufig ihren Arbeitsplatz wechseln, mit dem Einsetzen der Saison im April die Arbeit wieder aufgeben und anderweitig für längere oder kürzere Zeit Verdienst finden. Die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten dient den meisten als Übergangs- oder Zwischenstation.

Die ganzen Umstände ergeben, daß auch der sittliche und moralische Einfluß nur beschränkt sein kann. Leute, die das Arbeiten verlernt haben, können auch bei Notstandsarbeiten keine Verwendung finden. Das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit zwingt dazu, die Arbeitsunwilligen unweigerlich auszuscheiden. Eine Verpflichtung zur Aufnahme und Durchführung der Arbeit besteht nicht. Der Notstandsarbeiter kann die Arbeit ablehnen, er kann auch wie bei jeder freien Arbeit den Arbeitsvertrag kündigen [1]). Allerdings besteht ein Druckmittel durch eine befristete Entziehung der Arbeitslosenunterstützung, die nach § 90 und 93 AVAVG einsetzen kann, wenn sich jemand ohne berechtigten Grund trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert, eine Arbeit anzunehmen [2]) oder anzutreten, wenn jemand seine Arbeitsstelle ohne wichti-

---

[1]) Wilhelmi, w. A. f. 1928 a. a. O. S. 71.

[2]) . . . „Niederlegung der Arbeit nach kurzfristiger Arbeitsaufnahme steht der Arbeitsverweigerung gleich." . . . Entscheidung der Spruchkammer Magdeburg des Landesarbeitsamtes Mitteldeutschland. A. V. S. 2/27. Herrnstadt Rechtspr. 1928 a. a. O. S. 41.

gen oder ohne berechtigten Grund (§ 90 Abs. 2 Nr. 1, 2, 4, 5) aufgibt oder durch sein Verhalten verliert. Die Voraussetzungen zum Entzug der Unterstützung sind jedoch nicht immer gegeben, vor allem ist es schwierig, über die Zumutbarkeit (§ 90 Abs. 2 Satz 2) und Arbeitswilligkeit gerecht zu entscheiden. Der erzieherische Wert der Entziehung der Arbeitslosenunterstützung, die durch die Novelle vom 12. Oktober 1929 nach § 93a den Umständen entsprechend auf zwei, vier und in besonders schwereren Fällen auf 8 Wochen erfolgen kann, ist fraglich. Es kann dadurch in den wenigsten Fällen erreicht werden die Leute, bei denen es besonders angebracht wäre, der Straße zu entziehen und sie an geregelte Tätigkeit zu gewöhnen.

Der Anreiz zur Arbeitsaufnahme wird noch verringert durch den unangenehmen Arbeitscharakter, den die Tiefbauarbeiten gerade für die nicht einschlägigen Berufe haben. Das Beschäftigungsverhältnis steht nach § 139 Abs. 4 AVAVG rechtlich einem freien Arbeitsverhältnis gleich. Die Entlohnung erfolgt nach den geltenden örtlichen Tarifverträgen. Jedoch ist die Festsetzung einer oberen Lohngrenze für die Notstandsarbeiten zugelassen. Diese Regelung trifft für alle Notstandsarbeiter zu, ein Unterschied zwischen Fach- und ungelernten Arbeitern wird nicht gemacht. Über den festgesetzten Lohn hinaus kann der Unternehmer Leistungsprämien und sonstige Zulagen gewähren, wodurch den Leistungsfähigeren ein Mehrverdienst zukommt. Das führt aber gerade zu der Ungerechtigkeit, daß Arbeitslose aus fremden Berufen im Verhältnis zu ihrer Mühe und Anstrengung weit geringer entlohnt werden. Der Wille zur Einarbeit kann in dem Maße nicht vorhanden sein, da die Arbeit immer nur vorübergehend ist. Es besteht zwar die Möglichkeit, wenn die sozialen Verhältnisse dies besonders wünschenswert erscheinen lassen, die Beschäftigungsfrist auf 6 Monate zu erhöhen, „wenn es sich z. B. um langfristig arbeitslose Familienväter handelt, denen für längere Zeit Verdienstmöglichkeit geboten werden soll".[1]) Dies kommt aber nur

[1]) Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 71.

ausnahmsweise in Frage. Die Aussicht auf Übernahme als freier Arbeiter ist sehr gering. Der Unternehmer hat meist seinen Stamm gelernter Arbeiter, deren Zahl nicht ohne weiteres erhöht werden kann, da der Träger des Unternehmens an der Beschäftigung der Arbeiter als Notstandsarbeiter, für deren Leistung er pro Tagewerk die Förderung erhält, interessiert ist. Die Unzufriedenheit und Abneigung der Arbeiter ist mit darin begründet, daß die Stellung der einzelnen Arbeiter durchaus verschieden ist. Die als Facharbeiter beschäftigten freien Arbeiter verdienen vollen Lohn, die als Notstandsarbeiter überwiesenen Facharbeiter, z. B. Maurer, Zimmerleute u. a. werden bei Erdarbeiten beschäftigt und dementsprechend schlechter entlohnt, dazu kommt für sie die Härte, daß sie nicht in ihrem Fach arbeiten können, und das trifft für die nicht zum Baugewerbe gehörigen Berufsgruppen noch in verstärktem Maße zu. Den aus den unteren Lohnklassen zu Notstandsarbeiten herangezogenen Arbeitslosen wird durch die Beschäftigung ein höheres Einkommen zugesichert, während für die höheren Lohnklassen der Mehrverdienst gegenüber der Unterstützung — vor allem in Anbetracht der Arbeit — nur gering oder überhaupt nicht vorhanden ist [1]). Daraus erklärt sich oft die festgestellte Unzufriedenheit, Arbeitsunwilligkeit und Arbeitsverweigerung. Trotzdem die Notstandsarbeiten heute durchaus den Charakter freier Arbeiten tragen, führen die oben erwähnten Momente dazu, daß die Einstellung der gegen ihren Willen Überwiesenen, hinsichtlich Arbeitsfreudigkeit und Ausdauer, nicht dieselbe sein kann wie gegenüber einer freien Arbeit.

Die Einsicht, daß die zwangsweise Beschäftigung sowohl in moralischer und vor allem wirtschaftlicher Hinsicht nicht die gewünschten Erfolge haben kann, hat die Arbeitsämter dazu veranlaßt, die Auswahl [2]) der Notstands-

[1]) „ . . . Der Umstand, daß der Tariflohn niedriger ist als die Arbeitslosenunterstützung, berechtigt nicht zur Verweigerung der Arbeitsaufnahme." . . . Entsch. der Spruchkammer Schlesw. des Landesarbeitsamtes Nordmark v. 17. 3. 1928 — Nr. 11/1928. Herrnstadt, Rechtspr. 1928 a. a. O. S. 148.

[2]) Dieses Prinzip wird allerdings in den letzten Jahren dadurch durchkreuzt, daß die N. A. als Mittel zur Prüfung des Arbeitswillens herangezogen werden, also gerade die Arbeiter überwiesen werden, bei denen geringe Arbeitslust vermutet wird.

arbeiter nach ihrer körperlichen und willensmäßigen Geeignetheit zu richten. Das Ergebnis zeigt sich — wie wir gesehen haben — darin, daß vor allem Arbeitslose aus den Berufsgruppen Landwirtschaft, Industrie der Steine und Erden, Baugewerbe, Verkehrsgewerbe und die ungelernten Arbeiter, Tagelöhner und Bauhilfsarbeiter, Bergarbeiter, Metallarbeiter und Arbeitslose aus dem Holz- und Schnitzstoffgewerbe Verwendung finden. Daneben ist die Zahl der Arbeitslosen aus nicht einschlägigen Berufen, die bei wenigen sich ergebenden leichteren Gartenbauarbeiten und Nebenarbeiten wie Aufsichtsposten, Schreibarbeiten u. a. untergebracht werden können, sehr niedrig.

Gegenüber freien Arbeiten bieten die Notstandsarbeiten zwar die Möglichkeit, unter einigen Berufsgruppen die langfristigen und bedürftigsten Arbeitslosen bevorzugt zu überweisen, im übrigen aber muß man sagen, daß der soziale Einfluß der Notstandsarbeiten bei weitem überschätzt wird. Der sozialpolitische Wert ist äußerst gering, gerade in der Hinsicht, welchen Arbeitskräften Beschäftigung geboten wird.

IV. Die wirtschaftliche Seite der Notstandsarbeiten.

1. Mehrkosten der Notstandsarbeiten.

Für die Untersuchung der wirtschaftlichen Seite der Notstandsarbeiten ist die Frage nach den Mehrkosten von besonderer Bedeutung.

Die Arbeitsbeschaffung durch Notstandsarbeiten unterliegt, da sie einem bestimmten Ziel entsprechen muß, organisatorischen Hemmungen und Bindungen anderer Form, die außer den Material-, Lohn- und Verwaltungskosten wie bei freien Arbeiten darüber hinaus Kosten verursachen, die bei Durchführung der Arbeiten ohne Erwerbslose nicht entstanden wären.

Das komplizierte System der Durchführung durch Antrag, Anerkennung, Abrechnung und Berechnung der Förderung, dazu die erforderliche Kontrolle der Behörden über die ordnungsgemäße Beschäftigung der Erwerbslosen, die Prüfung der tatsächlich geleisteten Tagewerke von den

Behörden zu den Trägern, die Abrechnung und Vertragssicherung andererseits vom Träger zum Unternehmer erfordern von allen Gruppen erhebliche Verwaltungskosten.

Die Durchführung der Notstandsarbeiten ist organisatorisch mit der Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung so eng verbunden, daß diese Kosten gesondert nicht zu erfassen sind. Ebenso dürften sie bei den Trägern und Unternehmern jeweils außerordentlich verschieden sein. Die Emschergenossenschaft, Sitz Essen, die auf Grund langer Erfahrungen maßgebend sein kann, beziffert die ihr und dem von ihr mitbetreuten Lippeverband, Sitz Dortmund, im Rechnungsjahr 1928 für zusammen 60 000 Arbeitslosentagewerke entstandenen Verwaltungsmehrkosten auf insgesamt rd. 20 000 RM = stark 1 v. H. der Baukosten. Unterlagen für die Verwaltungsmehrkosten der Unternehmer liegen nicht vor, sie werden von der Emschergenossenschaft auf 10 000 RM geschätzt, zusammen ergäbe das etwa 30 000 RM Mehraufwand, also rd. 0,5 RM je Arbeitslosentagewerk. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, daß die Emschergenossenschaft das Abrechnungsverfahren frühzeitig im Einvernehmen mit den Provinzial- und Zentralinstanzen unter Erhöhung der Sicherheit vereinfacht und dadurch vor allem die eigenen Verwaltungsmehrkosten erheblich vermindert hat. Die Wirkung zeigte sich besonders im Jahre 1926, wo beide Verbände auf 52 Baustellen rd. 257 000 Tagewerke leisteten mit einem Verwaltungsmehrkosten-Anteil von etwa 0,10 RM je Arbeitslosentagewerk und 0,40 RM je 100 RM Baukosten. Raphael [1]) errechnet eine Belastung von 0,90 RM pro Tagewerk, allerdings allein für das Arbeitsamt (nicht für die auch noch in Betracht kommenden übrigen Behörden) und den Unternehmer. Danach müßte man für alle drei Gruppen — besonders wenn man an die Arbeit denkt, die den Landesarbeitsämtern, den Regierungspräsidenten und den obersten Behörden entstehen — mindestens einen besonderen Verwaltungsaufwand von etwa 1,10 RM bis 1,50 RM je Tagewerk annehmen. Die Errechnungen können natürlich nur

[1]) a. a. O.

als ungefähre gelten, sie vermitteln aber eine Vorstellung von den Verwaltungskosten, die die Durchführung von jährlich etwa 25 Mill. Tagewerken verursacht!

Bei der vielfach notwendigen Übersendung der Notstandsarbeiter zum Arbeitsort entstehen der Arbeitslosenversicherung: Reise- und Verpflegungskosten. Ausgaben für die Mitgabe eines Führers, Gepäckbeförderungskosten etc. Dazu kommt, um die Arbeitsaufnahme möglich zu machen, die vielfach notwendige Bereitstellung einer Arbeitsausrüstung: von Arbeitsgeräten, Spaten, Schaufeln und Kleidung, sowie von festem Schuhwerk für die Erd- und Wasserarbeiten. Die Arbeitsausrüstung wird von den Arbeitsämtern beschafft und bleibt zunächst ihr Eigentum, bei 13wöchiger ununterbrochener Arbeitsdauer können dem Notstandsarbeiter Stiefel und Arbeitsgerät unter völligem oder teilweisem Verzicht auf Rückerstattung der Kosten überlassen werden. Diese Ausgaben müssen genau genommen zu dem Aufwand für Notstandsarbeiten hinzugerechnet werden, sie fallen aber im Ausweis der Reichsanstalt mit der Grundförderung zusammen unter die Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit und sind dort von den Ausgaben für die Vermittlung zum freien Arbeitsmarkt und dem Aufwand für die berufliche Fortbildung und Umschulung u. a. nicht getrennt. Berndt [1]) gibt für die Aufwendungen für Reise- und Umzugsbeihilfen, Arbeitsausrüstung, Anlernezuschüsse, Veranstaltungen zu beruflichen Fortbildungen oder Umschulung u. a. in den Kalenderjahren 1924: 2,6, 1925: 5,4, 1926: 8.6 und 1927: (6,5) Mill. an. Im Rechnungsjahr 1928 entfielen von den Ausgaben für Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit aus den Mitteln der Reichsanstalt: für Beschaffung von Arbeitsausrüstungen insgesamt (Alu. Sai und Kru) 894 000 RM, für Reisekosten 1,96 Mill. RM, Kosten der Prüfung der Notstandsarbeiten 100 000 RM, zusammen: 2,96 Mill. RM. Wieviel von den Ausgaben für Arbeitsausrüstung und Reisekosten durch die Notstandsarbeiten verursacht wurden, war leider nicht festzustellen.

[1]) „Aufwendungen für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge in den Jahren 1924—1927" R. A. Bl. 1928. II. S. 49.

Durch die Heranziehung auswärtiger Erwerbsloser entstehen auch dem Träger besondere Kosten: Er muß für Unterbringung und Verpflegung sorgen. Außerdem kommen teilweise Zuschüsse oder ganzer Ersatz der Pendel- und Urlaubsfahrten hinzu. Vielfach wurde, um den Arbeitern, die aus städtischen Gegenden überwiesen wurden, den Aufenthalt auf dem Lande erträglich zu machen, von den Trägern für Unterhaltungen: Anlage einer Bibliothek, Sportmöglichkeiten, Radio etc. gesorgt. Durch den Bau von Baracken mit Licht, Heizung, Strohsäcken, Bettwäsche, Decken, verschließbaren Spinden, Waschgeräten, Aufenthaltsräumen usw., die noch Ausgaben für Versicherung, Säuberung, Ungezieferbekämpfung erfordern, entstehen Kosten, die durch Beschädigung, Mißbrauch und ständigen Wechsel der Belegschaft übernormal hoch werden.

Die deutsche Ödlandkulturgesellschaft errechnete 1926 die Kosten für die Unterbringung und Bereitstellung der Kantine auf Grund ihrer Erfahrungen mit 0,50 RM pro Kopf und Tag. Eine spätere Aufstellung berechnet einschließlich der Unterhaltung 0,76 RM. Der Ruhrtalsperren-Verein in Essen kommt noch zu höheren Ausgaben; er errechnet 0,79 RM pro Kopf für Gestellung der Schlafhäuser und Verpflegungsstätten. Beim Bau der Sorpetalsperre betrug der Baukostenaufwand für die allen Erfordernissen in jeder Weise entsprechenden 6 Verpflegungsstätten und Wohnstellen einschließlich Verzinsung, Unterhaltung, Verwaltungskosten und Lichtverbrauch auf 6 Jahre berechnet: 300 000 RM zuzüglich der Kosten einer notwendigen Umsetzung, der Unkosten für Feuer-, Haftpflicht- und Diebstahlsversicherung, der Konzessionssteuer und Aufruhrschäden insgesamt etwa 340 000 RM. Nach Abzug der Pachteinnahmen von den einzelnen Verwaltern und dem Erlös nach Abbruch der Gebäude blieb ein Gesamtaufwand von 475 000 RM. Bei einer günstigen Besetzung und zwar von 300 Tagen für 500 Schlafgäste 4 Jahre lang ergeben sich 600 000 Benutzungstage, sodaß danach die Gestellung der Schlafhäuser und Verpflegungsstätten pro Kopf eine Ausgabe von 0,79 RM erforderte.

Außer der Bereitstellung muß[1]) der Träger vielfach besondere Vergünstigungen für die Erwerbslosen wie Kosten für die Schlafgelder, für Morgenkaffee und Fahrgelder für einmalige Hin- und Rückfahrt innerhalb eines Monats nach dem Wohnort der auswärtigen Überwiesenen übernehmen. Diese Ausgaben bedeuten eine erhebliche Belastung. Mai 1928 berechnete der Ruhrtalsperrenverein die monatlichen Unkosten, die für die überwiesenen Arbeitslosen entstanden, wie folgt:

1. Gestellung der Schlafhäuser etc. 30 Tage je 0,79 =	23,70 RM
2. Schlafgelder = 30 Tage je 0,45 =	13,50 „
3. Morgenkaffee = 30 Tage je 0,15 =	4,50 „
4. Fahrgelder im Durchschnitt =	4,50 „
zusammen für einen Arbeiter also	46,20 RM

Rechnet man durch die vielen Ausfälle, den starken Wechsel u. a. durchschnittlich nur 20 geleistete anrechnungsfähige Tagewerke, so betragen diese Ausgaben allein 2,31 RM pro Tagewerk oder 77 v. H. des Höchstsatzes der Grundförderung.

In einigen Fällen kommt für den Träger noch die Bereitstellung von Hacken und Schaufeln und anderen Arbeitsgeräten in Frage, deren Verschleiß vielfach durch unsachgemäßes und liederliches Umgehen sehr hoch ist. Eine Rundfrage in den Betrieben der Deutschen Ödlandkulturgesellschaft ergab, daß pro Kopf des Arbeitslosen für die Geräte allein Unkosten von etwa 15.— RM im Jahr entstanden.

Alle die erwähnten Ausgaben wären bei Beschäftigung freier Arbeiter weggefallen, da diese gewöhnlich für ihre Unterkunft und Verpflegung selbst sorgen, üblicherweise

[1]) Die Verpflichtungen sind gewöhnlich vertraglich gesichert und in den einzelnen Fällen durchaus verschieden. Die Mehraufwendungen, die dem Träger entstehen, werden bei der Bemessung der Förderung mit in Rechnung gezogen, sie sind aber in der Praxis oft schwer zu ermitteln. Früher wurde in solchen Fällen das $2^1/_2$ der ersparten Unterstützung gegeben, jetzt ist der Entgelt in dem Höchstsatz von 3.— RM. mit eingeschlossen. Über Unterbringung und Verpflegung siehe auch Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 64, 65.

aus der Umgebung herangezogen werden, vielfach mit dem Rade zur Arbeitsstelle kommen, dazu das Arbeitsgerät in der Regel selbst stellen.

Gegenüber den freien Arbeiten werden die Notstandsarbeiten besonders verteuert durch die Minderleistung der Arbeitslosen.

Die Überweisung zu Notstandsarbeiten erfolgt, — wenn auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Seite — zunächst nach den Gesichtspunkten des Arbeitsamtes und führt zu einer bunten Zusammensetzung nach der beruflichen Vorbildung und körperlichen Beschaffenheit. Da als arbeitsfähig im Sinne des Gesetzes (§88 AVAVG) auch noch solche Arbeiter gelten, die nur ein Drittel des normalen Arbeitsverdienstes zu erwerben fähig sind, befinden sich unter den Erwerbslosen der Alu, besonders unter den langfristigen Erwerbslosen der Kru und Wohlu eine Anzahl nicht voll einsatzfähige Arbeitskräfte. Aber auch die Arbeitsleistung der sonst kräftigen und an körperliche Arbeit gewohnten Leute aus dem Verkehrsgewerbe, dem Bergbau, der Industrie der Steine und Erden, Fabrikarbeiter, Schlosser, Bergarbeiter u. a. werden hinter der Leistung eines geübten Tiefbauarbeiters zurückstehen.

Die Minderleistung der Arbeitslosen ist natürlich je nach der Art der Arbeit, ob leichtere oder schwerere Erdarbeit, je nach der früheren Tätigkeit des Erwerbslosen, ob städtischer oder ländlicher Herkunft, außerordentlich verschieden. Die Erwerbslosen ländlicher Gegenden eigneten sich, selbst wenn sie in Spinnereien und Webereien tätig waren, für Erdarbeiten durchweg besser als die städtischen Erwerbslosen, da sie teilweise früher in der Landwirtschaft tätig waren oder durch Besitz eigenen Bodens an das Umgehen mit Hacke und Schaufel gewöhnt waren. Bei den Industriearbeitern fehlte meistens die Anpassungsfähigkeit an die Witterung.

Die Arbeitsleistung der Erwerbslosen schwankt nach Angaben verschiedener Seiten zwischen 50—90 %, teilweise konnte sie bei längerer Beschäftigung und günstiger Vorbedingung durch den Beruf als vollwertig bezeichnet werden. Es ist zu bedenken, daß das Ergebnis durch die

Arbeitsämter stark beeinflußt werden kann, je nachdem nach welchen Gesichtspunkten von ihnen die Auswahl getroffen wird. In Zeiten starker Arbeitslosigkeit wird dabei die Zusammensetzung immer eine günstigere sein, und ein größerer Teil der Notstandsarbeiter wird aus vollwertigen Arbeitskräften bestehen. Die Auswahl ist für das Ergebnis und die Beurteilung ein nicht zu unterschätzendes Moment. Jedoch dürfte durchschnittlich immer mit einer Minderleistung von etwa 15—20 % [1]) gerechnet werden.

Bei der Minderleistung ist auch in Betracht zu ziehen, daß nicht allein berufliche und körperliche Geeignetheit maßgebend sind, sondern (wie schon ausgeführt wurde) ist die Einstellung des zwangsweise überwiesenen Arbeiters gegenüber der Notstandsarbeit eine wesentlich andere, als zu einer freien Arbeit. Der gute Wille fehlt vielfach. Voreingenommenheit und Verhetzung durch arbeitsscheue Elemente, politische Beeinflussung verhindern die Anpassung an die ungewohnte Arbeit. Die Entfernung vom Wohnort, der geringere Verdienst, besonders bei gelernten Arbeitern und auch die geringe Spanne zwischen der Unterstützung und dem Arbeitsentgelt bei Notstandsarbeiten, die Tatsache, daß die Arbeit nur vorübergehend und die Aussicht auf Übernahme als freier Arbeiter außerordentlich gering ist, vermindern die Arbeitslust und stärken das Bemühen, sich dauernd nach anderer Arbeit umzusehen, oder wegen Ungeeignetheit entlassen zu werden, um sich so die weitere Unterstützung zu sichern. Daß das die Arbeitsleistung in weitgehendstem Maße beeinflußt, ist klar. Eine Anpassung der Entlohnung an die Leistung durch Ausführung von Akkordarbeit stößt bei den Notstandsarbeitern meistens auf große Schwierigkeiten, da Akkordarbeit eine längere Einarbeitungszeit voraussetzt und leicht zu großen Ungerechtigkeiten für die

[1]) Die Annahme von Raphael a. a. O. S. 60 mit 10 % erscheint entschieden zu günstig. Die Ausführung von Erdarbeit erfordert eine bestimmte Qualifikation, die vielfach unterschätzt wird. Bekanntlich wurden vom Baugewerbe früher als besonders geeignete Erdarbeiter Italiener ‹für steinigen Boden› und Holländer ‹bei lehmigem Boden› herangezogen.

Arbeiter aus weniger anpassungsfähigen Berufen führt. Wie weit eine Ausgleichsmöglichkeit durch die im Reichstarifvertrag für Hoch-, Beton- und Tiefbauarbeiten für Nichtfacharbeiter vorgesehene 10-prozentige Minderentlohnung geschaffen wird, läßt sich nicht erfassen. Die Unternehmer verneinen die Möglichkeit der Anwendung bei Notstandsarbeitern, von anderer Seite wird sie bejaht.

Bessere und volle Arbeitsleistung kann in den meisten Fällen nur erreicht werden durch Einarbeitung und Anpassung, d. h. bei längerer Dauer der Beschäftigung. Nach den gesetzlichen Bestimmungen soll die Beschäftigungsdauer — da die Arbeitsmöglichkeit einer möglichst großen Zahl von Arbeitslosen zugute kommen soll — in der Regel (innerhalb eines Monats, von der ersten Zuweisung an gerechnet) drei Monate, ausnahmsweise sechs Monate nicht übersteigen (§ 12 Abs. 4 und 5 Richtl.). Gleichzeitig muß der beschäftigte Erwerbslose dauernd zur Verfügung des Arbeitsamtes stehen, das ihn unter gewissen Einschränkungen abberufen kann, um ihn zu einer freien Arbeitsstelle zu vermitteln (§ 12 Abs. 1—3 Richtl.). Diese Bestimmungen, die zwar nicht so weit gehen dürfen, daß sie das Arbeitsergebnis oder die Weiterführung der Notstandsarbeit überhaupt gefährden, bedeuten doch eine schwere Belastung. Das Auswechseln der Arbeiter verhindert ein geregeltes Ein- und Zusammenarbeiten, wozu bei den ungeübten Arbeitern längere Zeit benötigt wird. Gerade wenn die Leute mehr zu leisten beginnen und eine gewisse Auswahl stattgefunden hat, müssen sie den Arbeitsplatz wieder verlassen.

Über den gesetzlich geregelten Austausch hinaus ist aber der Wechsel unter den Notstandsarbeitern noch viel stärker. Von den vom Arbeitsamt Überwiesenen tritt ein großer Teil die Arbeit nicht an, andere arbeiten nur kurze Zeit, um dann aus den verschiedensten Gründen die Arbeit wieder aufzugeben, nur eine geringe Zahl erreicht überhaupt die gesetzlich festgesetzte Höchstzeit. Nach Veröffentlichungen des R. A. Bl.[1]) war etwa die Hälfte der Beschäftigten (d. h. die überhaupt die Arbeit antraten!) nur bis 6 Wochen in Arbeit, davon dürften

[1]) Siehe Beilagen des R. A. Bl.

aber wohl sehr viele Leute nur kürzere Zeit gearbeitet haben. Durch die Art der Aufstellung ist nicht zu erkennen, wieviel von denen, die die Arbeit aufgenommen haben, tatsächlich die äußerst zulässige Beschäftigungszeit von drei Monaten und darüber erreicht haben. Schätzungsweise dürften es 30—40 % sein, im Verhältnis zu den insgesamt Überwiesenen nur 20—30 %.

Dieser Prozentsatz muß, gemessen an früheren Jahren, noch als günstig bezeichnet werden. Es wurde in den letzten Jahren eine bessere Auswahl getroffen, und die schlechte Wirtschaftslage erschwerte eine Abwanderung zum freien Arbeitsmarkt.

Beim Bau der Sorpetalsperre durch den Ruhrtalsperrenverein wurde durch die Bauleitung festgestellt, daß im Durchschnitt von 100 Überwiesenen nur etwa 35 innerhalb eines Monats bei der Arbeit blieben. In den Sommermonaten führten etwa 50 % die Arbeit durch, in den Wintermonaten war der Prozentsatz erheblich geringer.

Tab. 12

Beim Bau der Sorpetalsperre beschäftigte Notstandsarbeiter

Monat	Beschäftigte Arbeitslose			von den Überwiesenen haben d. Arbeit durchgeführt (in v.H.)		
	1927	1928	1929	1927	1928	1929
Januar	159	186	–	61 %	59 %	–
Februar	143	166	–	55 %	56 %	–
März	186	185	–	54 %	55 %	–
April	145	224	207	49 %	56 %	50 %
Mai	151	218	145	41 %	46 %	50 %
Juni	237	163	172	37 %	34 %	38 %
Juli	251	119	180	29 %	21 %	30 %
August	272	206	202	25 %	26 %	28 %
September	244	84	230	27 %	11 %	30 %
Oktober	197	95	148	24 %	15 %	21 %
November	84	34	–	11 %	7 %	–
Dezember	117	26	–	11 %	5 %	–

Von den im Jahre 1929 überwiesenen nahmen von vornherein — trotzdem die Leute noch besonders vorsichtig ausgesucht waren — nur 50 % die Arbeit auf, was von Seiten des Arbeitsamtes noch als g ü n s t i g bezeichnet wurde. Ganze Trupps zogen gleich wieder ab, andere, nachdem sie in der Kantine beköstigt worden waren und geschlafen hatten, ein weiterer Teil in den folgenden Ta-

gen: aus Arbeitsunlust, Ungeeignetheit und aus anderen Gründen. Bis für diese Leute Ersatz erschien, verging wieder einige Zeit, worauf das Spiel von vorn begann.

Diese Zustände: das dauende Kommen und Gehen, das Fehlen von Arbeitskräften auf den Baustellen verursachen neben den Minderleistungen Mehrkosten, die in der Gesamtberechnung stark ins Gewicht fallen. Die dauernde Unsicherheit, die Verzögerung der Arbeiten, Verlängerung der Bauzeit, mangelnde Ausnutzung, Beschädigung und Ausfall der Arbeitsgeräte, der Gespann- und Maschinenkräfte und überhaupt die Unmöglichkeit, nach einem geregelten Plan unter Verteilung der Arbeitskräfte vorzugehen, das Entstehen von Arbeitsfehlern, die stärkere Heranziehung von Vorarbeitern und Aufsichtspersonal, das sind die Momente, die sich je nach der Art der Arbeit verschieden unangenehm bemerkbar machen, aber im ganzen immer das finanzielle Ergebnis der Notstandsarbeiten in stärkstem Maße beeinflussen.[1])

[1]) Bei einem Schiedsspruch wurde die mangelhafte Gestellung von Erwerbslosen, „wodurch ohne Zweifel die Bauzeit, die auf 5 Monate bemessen war, sehr erheblich verlängert wurde, sodaß dem Unternehmer hierdurch Unkosten an Miete für Geräte und den sonstigen Bauaufwand entstanden", dem Träger zur Last gelegt und dem Unternehmer wurde daher eine Zulage von insgesamt 58 186,24 RM. bei einer zu zahlenden Gesamtsumme von 270 566,40 RM zuerkannt ⟨Schiedsgerichtsurteil vom 30. Juli 1929 i. S. Grub — Essen — R. T. V.⟩ — Bei einem anderen Urteil wurde folgendermaßen entschieden: „Der Behauptung der Klägerin, daß die ungenügende Arbeitergestellung einen Mehraufwand von 15 % des kalkulationsmäßigen Lohnaufwandes zur Folge hatte, wird in Anbetracht der Zeugen und Gutachteraussagen nachgegeben und die Forderung als angemessen erachtet, während die Forderungen, die die Mehrkosten und geringen Leistungen der Arbeiter betreffen, abzulehnen sind. Zuerkannt werden demnach 41 500 RM. Wegen der Mehrkosten und geringen Leistungen der Arbeiter infolge der weiten Anmarschwege, schlechten Zugverbindungen, Umstellung der Arbeitsschichten und der Einstellung ungeeigneter Arbeiter, zu diesem Punkt ist das Schiedsgericht der Auffassung, daß die Klägerin eine Mehrforderung hieraus nicht herleiten kann. Eine Verpflichtung zur Einstellung ungeeigneter Arbeiter bestand für die Klägerin nicht und kann sie eine solche auch nicht aus ungenügender Arbeitergestellung durch die Beklagte herleiten." . . . Schiedsspruch Firma Rausch & Balensiefen G. m. b. H., Landgemeinde Bensberg.

Alle diese Unkosten (auch Reisekosten, Ausrüstung, Unterbringung etc.) hat Raphael bei Behandlung der Kosten der Notstandsarbeiten, bei der er die Mehrkosten gleich miteinbezieht, noch bei seiner Rentabilitätsrechnung in Betracht gezogen. Auf Grund einer Abwägung der Minderleistungen und der Ausschreibungsdifferenzen [1]) hält Raphael einen 10%igen Aufschlag auf die Notstandsarbeiterlöhne (dieses würde unter der Voraussetzung, daß die Notstandsarbeiterlöhne etwa 30 — 40 % der Gesamtkosten beanspruchen, einen Aufschlag von nur 3 bis 4 % auf die Gesamtkosten ausmachen) in der Regel für angebracht.

Nur als Ausnahme macht R. die Einschränkung, daß bei stärkerem Wechsel der Satz sich nicht unwesentlich erhöhen könne und bei 6wöchentlicher Auswechselung der Arbeitslosen ein Zuschlag von 20 % auf die Notstandsarbeiterlöhne, also etwa 6—8 % der Gesamtkosten, nicht unangemessen sei! [2])

Von mir eingesehene Ausschreibungen ergaben fast durchweg einen durchschnittlichen Aufschlag von etwa

---

[1]) a. a. O. S. 58. Raphael geht von der Minderleistung aus und sucht die Mehrkosten hauptsächlich auf Grund einer Arbeit: Ausbau eines Bachlaufes, dessen Bachsohle vertieft, ausgemauert und verbreitert werden mußte (also mittleres Unternehmen, Gesamtsumme des durchgeführten Angebotes 442 000 RM!) zu erfassen. Seine Auslegung der Ausschreibungsdifferenzen ist völlig abwegig! Starke Differenzen bei Ausschreibungen sind nicht typisch für N. A. und können nicht allgemein als Beweis für versteckte Gewinnabsichten einzelner Unternehmer unter Ausnutzung der Minderleistung angesehen werden. Solche Differenzen sind die Ergebnisse fast aller Submissionen im Baugewerbe. Die Ursache hierfür liegt zum Teil in der Mischung von Großunternehmungen, mittleren und selbst handwerksmäßigen Betrieben. Die Folge ist eine sehr verschiedene Kalkulation, da teils Verwaltungskosten und größere Betriebskosten wegfallen und die eigene Arbeitskraft nicht in Anrechnung gebracht wird. Besonders in Krisenzeiten wird vielfach nur zur Ausnutzung des Betriebes und zur Beschäftigung der Leute auch ohne Gewinn gearbeitet. Raphael weist selbst daraufhin, daß die Firma, die zunächst ohne Aufschlag arbeitete bei einer anderen Ausschreibung einen Zuschlag von 3% rechnete (S. 67).

[2]) Raphael, a. a. O. S. 77.

10 % [1]) (zu dem auch Raphael kommt, ohne ihn als berechtigt anzusehen). Vom Tiefbauamt Essen wurde dieser Zuschlag, von anderer Seite sogar ein Zuschlag von gewöhnlich 10—15 %, als entsprechend und normal betrachtet. Es ist durchaus anzunehmen, daß in den meisten Fällen 10 % der Gesamtkosten den Mehrkosten, die bei der unmittelbaren Durchführung (also ohne Mehraufwand für Verwaltung, Unterbringung etc.) entstehen, die Waage halten werden. Dabei bleibt natürlich immer die Tatsache bestehen, daß je nach der Lage der Arbeitsstätte, der Qualität und dem Wechsel der überwiesenen Arbeitslosen, der Maschinenverwendung, der Zahl der zugelassenen Facharbeiter und den Bedingungen und Bindungen, die dem Unternehmer auferlegt werden, die Verhältnisse und damit die entstehenden Mehrkosten außerordentlich verschieden und schwankend sind.

Eine Einsichtnahme in die Unterlagen der Deutschen Ödlandkulturgesellschaft ergab, daß die Mehrkosten bei Kultivierungen mit Arbeitslosen für die Kantine, Unterbringung, Abnutzung der Baracke, für Verwaltungskosten, Aufsichtspersonal, für Mehrverbrauch an Klein-

---

[1]) Bei Vergebung der Arbeiten unter diesem Satz ergaben sich vielfach Nachforderungen (auf die Raphael nicht eingeht, da er nur die veranschlagten Schlußsummen und Gesamtsummen in Rechnung zieht, s. S. 62), wobei der Träger vom Schiedsgericht zu Nachzahlungen verurteilt wurde. Das Schiedsgericht formulierte in einem Falle seine Entscheidung folgendermaßen: „. . . Andererseits mußte aber auch die Beklagte bei Abschluß des Vertrages erkennen, daß die Arbeiten zu diesem Preise nicht geleistet werden konnten. Sie mußte dies umsomehr erkennen, als auch sie über die Qualität der von Erwerbslosen geleisteten Arbeiten unterrichtet sein müßte." . . . „Nach der Überzeugung des Schiedsgerichtes mußte die Beklagte daher von Anfang an damit rechnen, daß die Klägerin die Arbeiten nicht vertragsmäßig ausführen könne und mit Nachforderungen werde kommen müssen. In dem Abschluß des Vertrages trotz dieser Kenntnisse liegt daher auch ein Verschulden auf Seiten der Beklagten. Sie dürfte nach Treu und Glauben zu diesen Sätzen nicht abschließen und muß den dadurch bedingten Schaden wenigstens teilweise mittragen." . . . . Als angemessene Entschädigung wurden 75 100 RM festgesetzt, sodaß die Klägerin noch einen Betrag von **21 500 RM** zu fordern hatte. — Schiedsspruch — Balters — Stadt Homburg. Essen, den 13. Dezember 1928.

gerät, Reparaturen an Maschinen, Verwaltungsaufwand. für längere Wirtschaftsdauer. Mindererträgnisse, Arbeitsverlust, Leerlauf (Ausfall an Maschinen, Verlust bei Gespannarbeiten), Verlust durch Arbeitsumstellung etc. insgesamt etwa 17,6 bis 23.8 % der Gesamtkosten pro Tagewerk ausmachten. Wenn man diesen Satz als hoch annimmt und man darauf schließt, daß aufgrund größerer Erfahrung im Laufe der letzten Jahre die Kosten immer mehr herabgedrückt worden sind, so kommt man doch zu dem Ergebnis, daß die Mehrkosten zwischen 3.— bis 4.— RM pro Mann und Tag liegen dürften. Der Mehraufwand würde also mit 15—20 % (pro Tgw. RM 18.—) zu veranschlagen sein.

Wägt man die im einzelnen gewonnenen Ergebnisse gegeneinander ab, so ergibt sich zusammenfassend, daß die betrieblichen Mehrkosten (gleichzusetzen mit dem Unternehmeraufschlag) den Gesamtaufwand bei den meisten Unternehmungen je nach der Art der Arbeit um 8—10 % bis etwa 20 % erhöhen. Die Verwaltungskosten des Trägers kann man mit 1 v. H. der Gesamtkosten ansetzen. Dazu kommt oft an besonderen Mehraufwendungen noch: Verbrauch an Hacken, Schaufeln etc. mit 0.05 RM pro Tagewerk oder 3%, bei außerhalb der Arbeitslosenzentren gelegenen Arbeiten für die Unterbringung und Bereitstellung der Kantine etwa 3—4 % der Kosten. Die zusätzlich entstehenden Aufwendungen für Pendelfahrten, Verpflegungszuschüsse sind damit noch nicht in Anrechnung gebracht. Auch die Mehraufwendungen aus öffentlichen Mitteln: Verwaltungskosten, Reise- und Ausrüstungszuschüsse sind nicht genau zu ermitteln, man wird aber sagen können, daß Notstandsarbeiten gegenüber freien Arbeiten insgesamt Mehrkosten bis zu 25—30 % verursachen.

Da die Grundförderung meistens als verlorener Zuschuß, im allgemeinen nach den Mehrkosten, die dem Träger entstehen, bemessen ist,[1]) so würde die von 1925 bis April

[1]) Wilhelmi ⟨W. A. f. 1928, a. a. O. S. 10⟩ sagt: daß die Zuschüsse bei N. A. in erster Linie dazu dienen, die durch Ausführung der Arbeiten als N. A. entstehenden Mehrkosten abzudecken. Siehe auch Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 33.

1929 gezahlte Grundförderung von etwa 250 Mill. den entstandenen Mehrkosten des Trägers entsprechen. Bei schätzungsweise in der gleichen Zeit geleisteten 147 Mill. Tagewerken (die Kosten pro Tagewerk mit 20,— RM im Durchschnitt berechnet) würden bei einem für Notstandsarbeiten von 1924 — 1929 notwendigen Kapitalaufwand von 2,9 Milliarden die dem Träger entstandenen Mehrkosten 250 Mill. oder 8,6 v. H. der Gesamtkosten ausgemacht haben. Je nach der Höhe des angenommenen Gesamtkapitalaufwandes [1]) würden sich allerdings die Mehrkosten nicht unwesentlich — bis zu etwa 16% der Gesamtkosten — erhöhen. In diesen Mehrkosten sind wiederum die den Behörden entstehenden Aufwendungen nicht enthalten, man wird also nicht zu hoch greifen, wenn man im Durchschnitt der gesamten bisher durchgeführten Arbeiten die Verteuerung der Notstandsarbeiten gegenüber freien Arbeiten mit etwa 15 v. H. der Gesamtkosten in Rechnung setzt.

2. Notstandsarbeiten als wertschaffende Arbeitslosenfürsorge?

Im Anschluß an die Untersuchung über die zusätzlichen unrentierlichen Kosten, die bei der Durchführung der Notstandsarbeiten entstehen, muß man die Frage aufwerfen, inwieweit die Arbeiten als w e r t schaffende Arbeitslosenfürsorge bezeichnet werden können.

Gerade in der letzten Zeit ist angesichts der großen Ausgaben für die Arbeitslosen immer wieder die Forderung laut geworden, im Interesse der Wirtschaft diese Aufwendungen durch Bereitstellung von Arbeiten produktiv zu gestalten. Es ist deshalb interessant zu prüfen, wie die Notstandsarbeiten dieser ihrer Aufgabe entsprechen.

---

[1]) Siehe Teil II. Wenn man davon ausgeht, daß Grund und verstärkte Förderung von etwa 840 Mill. die Gesamtkosten mit 50% im niedrigst angenommenen Falle mit 35% decken, so käme man zu einem Kapitalaufwand von 1,6 bis 2,4 Milliarden." — 2,4 Milliarden dürften wohl am ehesten dem tatsächlich aufgewendeten Kapital entsprechen.

Zieht man die Ergebnisse über die Kosten heran, so ergibt sich, daß die Beschäftigung der Arbeitslosen gegenüber der Unterstützung einen bei weitem höheren Kapitalaufwand erfordert. Mit den Unterstützungsgeldern allein kann keine reguläre Arbeit durchgeführt werden. Die Pflichtarbeit — „es handelt sich um die dem Fürsorgeprinzip unterstellte Verpflichtung des Unterstützungsempfängers zur Gegenleistung für die Unterstützung in Form von Arbeit" — entspricht dem Ziel insofern, als tatsächlich für die Unterstützung Arbeit geleistet wird. Jedoch ist auch hier der Aufwand höher als die Unterstützung, da Unkosten für Arbeitsgeräte, Arbeitskleidung (Schuhwerk, Wetterschutz) und Aufsicht entstehen, und gewöhnlich, um überhaupt einen Arbeitserfolg zu erzielen, den arbeitenden Erwerbslosen Zusatzleistungen gewährt werden müssen.[1]) Es kann aber bei diesen Arbeiten von Produktivität oder geschaffenen Werten nicht die Rede sein, es handelt sich meist um Forst-, Garten- und Friedhofsarbeiten, um Reinigungsarbeiten, Botengänge, um Säuberung und Verschönerung von Spielplätzen, Parkanlagen und dergl.

Bei den Notstandsarbeiten deckt die als ersparte Unterstützung gezahlte Grundförderung nur einen geringen Teil der Gesamtkosten.[2]) Das übrige Kapital muß vom Träger selbst aufgebracht werden. Daher ist der Anreiz zur Durchführung solcher Arbeiten, die nur mit Grundförderung, dem sonstigen Unterstützungsbeitrag bedacht werden, gering. Tatsächlich erforderten in den letzten Jahren etwa $^2/_3$ aller Arbeiten[3]) eine zusätzliche Förderung aus Reichs- und Landesmitteln.[4]) Seit 1929 haben

---

[1]) Siehe Syrup „Produktive Gestaltung der Arbeitslosenhilfe." Dt. Volkswirt 5. Jg. 1930. Nr. 4.

[2]) Nach den Veröffentlichungen des Reichsstädtebundes deckte die als Zuschuß gezahlte Grundförderung 1927: 12,5, 1928: 11,6 und 1929: 11,3 v. H. der Gesamtkosten. Ziegler „Notstandsarbeiten in kleinen und mittleren Städten in den Rj. 1927—1929. D. öff. A. N. Jg. 7 1930. I. Nr. 5.

[3]) Syrup, a. a. O.

[4]) Zur Kritik dieser Tatsache siehe Jonas: „Die Umgestaltung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge. Arbeit und Beruf. 8. Jg. 1929. Nr. 21.

allerdings die Arbeiten, die nur Grundförderung erhielten, an der Gesamtzahl der Arbeiten wieder stärkeren Anteil gewonnen. Das liegt aber daran, daß die größeren Projekte infolge der schlechten Finanzlage des Reichs nicht durchgeführt werden konnten, während die kleineren Arbeiten aus Mitteln der Reichsanstalt weiterhin in demselben Umfang gefördert wurden.

Eine produktive Gestaltung der Arbeitslosenunterstützung in dem Sinne, daß für den Unterstützungsaufwand Arbeit bereitgestellt wird und der Arbeitslose für den Bezug der Unterstützung Werte schafft, ist praktisch nicht möglich. Das allein spricht allerdings noch nicht dagegen, daß Notstandsarbeiten nicht wertschaffende Arbeitslosenfürsorge sein können. — Der Unterstützungsbetrag fließt an den Bauherrn oder Träger der Notstandsarbeiten und bildet so einen, wenn auch geringen Teil des Kapitals, mit dem ein Projekt ausgeführt wird. Der Arbeitslose bezieht als Notstandsarbeiter durchschnittlich ein Lohneinkommen, das etwa doppelt so hoch ist wie die Unterstützung, er stellt aber dem Betrag, also auch der vorher ohne Gegenwert bezogenen Unterstützung, eine Leistung gegenüber und ist daher in den Wirtschaftsprozeß nutzbringend eingeschaltet. — So, die Theorie von der produktiven Erwerbslosenfürsorge! Bei der tatsächlichen Durchführung sieht — wie die vorangegangenen Ausführungen bereits ergeben haben — das Bild anders aus: Der Notstandsarbeiter erhält im allgemeinen einen Lohn, der seiner Leistung nicht in dem Maße angepaßt ist wie bei einem freien Arbeiter. Selbst Akkordarbeit wird nicht immer zu einem vollen Ausgleich führen, sie kann auch nicht durchweg in Anwendung kommen. Aber selbst vorausgesetzt, daß durch volle Geeignetheit der Arbeiter eine Minderleistung nicht entsteht, ergeben sich durch die Art der Durchführung eine ganze Reihe von unproduktiven Kosten, die die Unterstützungsgelder aufwiegen, wenn nicht sogar überschreiten.

Auch nach den gesetzlichen Bestimmungen werden die Unterstützungsgelder n u n in erster Linie zur Abdeckung der dem Träger bei Ausführung der Arbeiten als Not-

standsarbeiten entstehenden Mehrkosten eingesetzt. Es ist zwar durchaus möglich, daß die Grundförderung niedriger ist als der sonst erforderliche Unterstützungssatz, und daß auch für den Träger — besonders bei vorteilhafter Förderung gegenüber dem Unternehmer — der als Zuschuß gegebene Förderungsbetrag höher sein kann als die ihm entstehenden Mehrkosten für den Bau, daß also sowohl die Reichsanstalt als auch der Träger rein rechnerisch — wenn man Unterstützungslasten und gezahlte Grundförderung und Förderung und Mehraufschlag bei der Ausschreibung gegenüberstellt — günstig gestellt sein können. Insgesamt aber entstehen, wie wir im vorangegangenen Abschnitt gesehen haben, durch die Notstandsarbeiten Mehrkosten, die mindestens in gleicher Höhe wie die Unterstützung liegen. Wirtschaftlich gesehen aber ist es vollkommen gleichgültig, wo und wem sie entstehen und wer sie letzten Endes zu tragen hat. Tatsächlich ist das Ergebnis so: die unproduktive Unterstützung fällt fort, dafür entstehen aber durch die Art der Durchführung der Notstandsarbeiten eine Fülle von Mehraufwendungen, denen ebenfalls kein Gegenwert gegenübersteht und die bei Durchführung der Arbeiten im freien Wege nicht entstanden wären. Allerdings sind diese Mehrausgaben nicht eindeutig ersichtlich und weniger leicht faßbar.

Der unproduktive Aufwand bleibt auch bei Beschäftigung der Erwerbslosen bestehen, man kann also — hier nur rein wirtschaftlich gesehen — bei dieser Art der Arbeitslosenbekämpfung nicht von einer wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge sprechen.

3. Ersparnis durch Prüfung des Arbeitswillens?

Die Praxis hat dazu geführt, die Notstandsarbeiten als Mittel zur Prüfung des Arbeitswillens heranzuziehen. Die fiskalische Bedeutung,[1]) die den Notstandsarbeiten in dieser Hinsicht zukommt, wird — wie bereits erwähnt — seit einigen Jahren vielfach als ihr Hauptwert hingestellt.

[1]) Wilhelmi, w. A. f. a. a. O. S. 9.

Selbst Kreise, die der Durchführung solcher Arbeiten grundsätzlich wenig wohlwollend gegenüberstanden, fordern aus diesem Grunde eine Bereitstellung von Notstandsarbeiten.[1])

Der Erfolg der Notstandsarbeiten liegt darin, daß durch Überweisung zu den Notstandsarbeiten ein Teil der Arbeitslosen wegen Arbeitsverweigerung aus der Unterstützung ausscheidet, ein anderer zur schnelleren anderweitigen Arbeitsaufnahme bewogen werden kann. Da die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten begrenzt, der Wechsel darüber hinaus noch stärker ist, bietet sich den Arbeitsämtern bei den Notstandsarbeiten eine weit stärkere Möglichkeit, den Arbeitslosen Arbeit anzubieten, als dies bei einer freien Arbeit möglich wäre. Von denjenigen Arbeitslosen, denen Arbeit bei Notstandsarbeiten angeboten wird, sollen etwa 30 % [2]) aus der Versicherung ausscheiden, für die dadurch der Unterstützungsbetrag erspart wird.

Die Höhe der tatsächlichen Ersparnis ist außerordentlich schwer zu schätzen, da die zu Notstandsarbeiten überwiesenen Arbeitslosen vorher schon die Unterstützung verschieden lange Zeit in Anspruch genommen haben, die bei Arbeitsverweigerung eintretende Sperrfrist aber unterschiedlich festgesetzt ist. Nimmt man an, daß etwa 240 000 Notstandsarbeiter zeitweise beschäftigt worden sind, so wären etwa 72 000 Arbeitslose im Jahr aus der Unterstützung ausgeschieden, sodaß man mit einem ersparten Unterstützungsbetrag (bei durchschnittlich hochangenommener ersparter Unterstützung von 26 Wochen und 3,— RM Unterstützungsbetrag pro Tag) von etwa 26 Mill. jährlich rechnen könnte.

Es ist jedoch zu bedenken, daß nicht allen Arbeitslosen bei Nichtaufnahme der Arbeit die Unterstützung entzogen werden kann. § 90 (Abs. 1) AVAVG bestimmt, daß „wer

---

[1]) Siehe D. B. Z. v. 29. VI. 1930, Nr. 150 S. 12: „Notstandsarbeiten auch für Frauen.

[2]) Jonas nimmt an, daß 25 % ausscheiden. „Die Umgestaltung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge." Arbeit u. Beruf. 8. Jg. 1929. Nr. 21. Mewes: „Die Notstandsarbeiten in Köln." D. öff. A. N. Jg. 7 1930 I. Nr. 7, 9 und 13.

sich ohne berechtigten Grund trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert, eine Arbeit anzunehmen oder anzutreten, auch wenn sie außerhalb seines Wohnorts zu verrichten ist, erhält vier Wochen keine Arbeitslosenunterstützung". Unter denjenigen Arbeitslosen aber, die die Arbeitsaufnahme verweigern, ist ein großer Teil, der den Schutz des § 90 in Anspruch nehmen kann, der gleichzeitig im Abs. 2 berechtigte Gründe zur Ablehnung einer Arbeit vorsieht. Als solche Gründe, die zur Weigerung der Arbeitsaufnahme bei Notstandsarbeiten berechtigen, dürften die in Abs. 2 Punkt 2 und 3 vorgesehenen hauptsächlich in Frage kommen: (2.) wenn „die Arbeit dem Arbeitslosen nach seiner Vorbildung oder früheren Tätigkeit oder seinem körperlichen Zustand oder mit Rücksicht auf sein späteres Fortkommen nicht zugemutet werden kann", oder (3.) wenn „die Versorgung der Angehörigen (§ 103 Abs. 2) nicht hinreichend gesichert ist." Auch von denen, die anderweitig Arbeit aufgenommen haben, fallen viele nach kurzer Beschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt der Versicherung wieder zur Last. Gegen diese Arbeiter ist nur in wenigen Fällen ein geeignetes Vorgehen möglich. Ein dauerndes Ausscheiden dürfte durch die Notstandsarbeit nur in seltenen Fällen erreicht werden.

Zur Prüfung des Arbeitswillens kann von vorneherein nur ein bestimmter Kreis von Arbeitslosen, nämlich der, der sich zur Verwendung bei Notstandsarbeiten eignet, herangezogen werden. Bei den Frauen bietet sich keine Möglichkeit, die Arbeitsunwilligen, die Schwarz- und Nebenarbeiter durch Heranziehung zur Notstandsarbeit auszuscheiden. Auch von den übrigen Arbeitslosen können die Fach- und Spezialarbeiter während neun Wochen seit Beginn der Unterstützung — soweit sie nicht unter die berufsüblichen Arbeitslosen fallen — sich auf den Schutz des § 90 AVAVG berufen. Auch dann kann diesen Arbeitslosen die Tätigkeit bei Notstandsarbeiten nicht zugemutet werden, wenn die Ausübung erhebliche Nachteile für das spätere Fortkommen bringen würde. Die Zahl der Arbeitslosen, bei denen sich die Prüfung im gewollten Sinne auswirken kann, ist begrenzt, es sind zum

wesentlichen Teil die ungelernten Arbeiter. Allerdings handelt es sich hier um Arbeitskräfte, bei denen der Zwang zur Übernahme auch von kurzfristiger Arbeit aller Art außerordentlich notwendig und von großer Bedeutung ist.

Die Zahl derer, die direkt durch Arbeitsverweigerung oder anderweitige Arbeitsaufnahme aus der Versicherung ausscheiden, ist bei weitem geringer gegenüber denjenigen, die wegen Krankheit oder Ungeeignetheit die Arbeit niederlegen. Bei den ersteren handelt es sich zudem überwiegend um solche Arbeiter, die auch ohne die Heranziehung zu Notstandsarbeiten wieder in die freie Wirtschaft übergegangen wären. Daß das allerdings verstärkt und beschleunigt wird, ist anzunehmen. Dagegen ist bei der letzteren Gruppe die tatsächliche Arbeitswilligkeit weit schwieriger festzustellen. Wie bei einem Schiedsspruch von Sachverständigen ausgeführt wurde, ist es üblich, daß von den Unternehmern auch den Arbeitsuntauglichen und Arbeitsunlustigen vielfach als Entlassungsgrund in den Entlassungsbescheinigungen „Arbeitsmangel" bescheinigt wird, um so den Entlassenen die Erwerbslosenunterstützung zu erhalten und um sich selbst vor Ungelegenheiten durch die entlassenen Arbeiter zu schützen.

Die Untersuchungen über die Notstandsarbeiten in Köln [1]) ergaben, daß von den zugewiesenen Arbeitern 7 % auf der Arbeitsstelle nicht erschienen. Von denen, die die Arbeit aufgenommen haben, wurden 55 % aus Gründen entlassen, die nicht in der Person lagen (Fristablauf oder Arbeitsmangel), 17 % legten die Arbeiten auf eigenen Wunsch nieder, dagegen wurden 29 % wegen Krankheit entlassen oder als ungeeignet von den Kontrollbeamten bezeichnet. Dabei ist aber zu bedenken, daß 93 % aller Arbeiter den Arbeiten am Grüngürtel zugewiesen wurden, daß es sich also um die leichteste Art von Notstandsarbeit handelt, bei der eine viel weitgehendere Verwendungsmöglichkeit von Arbeitslosen auch aus nicht einschlägigen Berufen, als es sonst bei Notstandsarbeiten der Fall ist, vorliegt.

[1]) Mewes „Die Notstandsarbeiten in Köln." D. öff. A. N. Jg. 7. 1930 I. Nr. 7, 9, 13.

Die Fälle, bei denen durch das Arbeitsangebot bei Notstandsarbeiten ein Ausscheiden aus der Unterstützung erreicht wird, dürften also doch bei weitem geringer sein, als im allgemeinen angenommen wird.

Eine Durchführung der Notstandsarbeiten allein zur Prüfung des Arbeitswillens und der sich daraus ergebenden Ersparnis scheint daher keineswegs gerechtfertigt. Die Möglichkeit, bei Arbeitsverweigerung in den Grenzen des § 90 die Unterstützung zu entziehen, ist nicht nur für Notstandsarbeiten gegeben, sondern trifft für alle Arbeiten zu, die dem Arbeitslosen in der freien Wirtschaft nach seinen Verhältnissen angeboten werden können. Ein Vorteil der Notstandsarbeiten liegt darin, daß die Arbeitsaufnahme nicht deshalb verweigert werden kann, „weil für die Arbeit nicht der tarifliche oder, soweit ein solcher nicht besteht, nicht der im Beruf ortsübliche Lohn gezahlt wird," [1]) da selbst bei Begrenzung der Lohnhöhe die Entlohnung der Notstandsarbeiter als tariflicher oder ortsüblicher Lohn im Sinne des § 90 Abs. 2 Nr. 1 gilt.[2]) Ebenso wirkt die Tatsache günstig, daß sich bei Notstandsarbeiten ein Mehr an offenen Stellen zum Angebot ergibt, und daß die Arbeitsämter gewöhnlich einen besseren Überblick über die Notstandsarbeiten an sich und die dortigen Arbeitsverhältnisse haben. Jedoch gibt das Gesetz noch weitere Möglichkeiten, die Arbeitswilligkeit und die Berechtigung des Unterstützungsbezuges zu prüfen. § 92 sieht vor, daß „wer sich ohne berechtigten Grund weigert, sich einer Berufsumschulung oder -fortbildung zu unterziehen, die geeignet ist, ihm die Aufnahme von Arbeit zu erleichtern, ohne daß ihm dadurch Kosten erwachsen, erhält für vier Wochen keine Arbeitslosenunterstützung." Unter Anwendung dieser Bestimmung hat das Arbeitsamt Düsseldorf den Versuch gemacht, sämtliche Arbeitslose zu obligatorischen Kursen heranzuziehen.[3]) Der Erfolg war der, wie er den Notstandsarbeiten als besonders

---

[1]) § 90 Abs. 2 Nr. 1 AVAVG.

[2]) § 139 Abs. 4 Satz 3 AVAVG.

[3]) Siehe „Brachliegende Arbeitskraft" a. a. O. über die derzeitige Gestaltung der Kurse siehe die Monatsberichte: Mitteilungen des Arbeitsamtes Düsseldorf.

beachtenswert zugesprochen wird. Die Aufforderung zur Teilnahme an den Fortbildungskursen genügte, um einen großen Teil der Erwerbslosen aus der Unterstützung auszuschalten, wodurch eine erhebliche finanzielle Ersparnis erzielt wurde. Die Bedeutung dieser Maßnahme liegt darin, daß ohne Ausnahme alle Arbeitslose und zwar zur gleichen Zeit und auf längere Dauer erfaßt werden können. Außerdem ist die Möglichkeit gegeben, einen Überblick über die Struktur der Arbeitslosen zu gewinnen, wodurch eine bessere Vermittlung ermöglicht wird. Dazu kommt, daß diese Art der Heranziehung eine wirklich den Verhältnissen entsprechende und gerechte Aussiebung der unberechtigt Unterstützten und der tatsächlich Arbeitsunwilligen ermöglicht, da die Gründe der Ablehnung, wie sie die Notstandsarbeiten bieten, vollständig wegfallen. — Die Notstandsarbeiten sind also nicht das alleinige Instrument, daß den Arbeitsämtern zur „Reinigung des Arbeitsmarktes" auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen gegeben ist.

Die Ersparnis, die die Versicherung durch die „Reinigungsaktion" erzielt, wird dadurch wieder aufgehoben, daß aufgrund der Beschäftigung bei einer Notstandsarbeit neue Versicherungsansprüche erworben werden.[1]) Der Notstandsarbeiter kann durch eine dreimonatige Beschäftigung, soweit die für die Krisenunterstützung geltenden Vorschriften das zulassen, einen Anspruch auf Krisenunterstützung erreichen. Er kann ferner durch 2mal dreimonatige oder mehrmalige Beschäftigung bei einer, als auch bei mehreren Notstandsarbeiten zusammen innerhalb eines Jahres eine Beschäftigungszeit von 6 Monaten erreichen und so eine neue Anwartschaft (die nach § 93 Abs. 1 Satz 3 eine Beschäftigung von 26 Wochen voraussetzt) erwerben. Aus dieser Regelung ergibt sich eine erhöhte Leistungspflicht für die Versicherung.

Es ist ein offenes Geheimnis, daß auch heute noch der berühmte Kreislauf einiger Arbeitsloser von der einen zur anderen Unterstützung (Wohlu — Alu — Kru — Wohlu)

---

[1]) Siehe Seite 38

durch die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten gesichert ist.[1])

Jonas.[2]) der die zusätzliche Belastung der Versicherung durch die Notstandsarbeiten gegenüber der ermöglichten Ersparnis einer genaueren Untersuchung unterzieht. kommt zu dem Ergebnis. daß eine Entlastung der Versicherung durch die Notstandsarbeiten nicht eintritt. daß vielmehr eine wesentliche Mehrbelastung die Folge sein dürfte.

Die finanzielle Wirkung der Notstandsarbeiten unter diesem Gesichtspunkt genauer zu erfassen. ist außerordentlich schwierig. Es kann auch hier nicht die Aufgabe sein. die Notstandsarbeiten vom Standpunkt der Ent- oder Belastung der Versicherung aus zu betrachten. Volkswirtschaftlich ist es gleichgültig. wer die Unterstützungslasten trägt. Hier soll auf die finanzielle Wirkung im allgemeinen hingewiesen werden. und da kommen andere Gesichtspunkte in Betracht.

Gerade die Heranziehung der Notstandsarbeiten als Mittel zur Prüfung der Arbeitswilligkeit beeinflußt die Wirtschaftlichkeit der Arbeiten in starkem Maße. Man nehme das oben angeführte Beispiel der Sorpetalsperre. Nicht nur. daß hier für Tausende von Arbeitern die Reisekosten von der Versicherung zwecklos übernommen werden. sondern die unter dem Gesichtspunkt der Prüfung vorgenommene Auswahl der Notstandsarbeiter bedingt den außerordentlich starken Wechsel. das ständige Ausscheiden der Arbeiter. wodurch der Betrieb erheblich belastet wird. Es kann aber nicht Sinn einer Maßnahme sein. auf der einen Seite Ersparnisse zu erzielen. gleichzeitig aber auf die Durchführung der Notstandsarbeiten derart zu wirken. daß dem Träger oder dem Unternehmer Mehrkosten entstehen. die vielfach nicht einmal durch die als Zuschuß gezahlte Grundförderung aufgewogen werden.

[1]) Heute ist zwar diese Aufgabe, die Wohlfahrtserwerbslosen durch eine entsprechende krankenversicherungspflichtige Beschäftigung zum Arbeitsamt zurückzuführen, in stärkerem Maße von der „Arbeitsfürsorge" übernommen worden. Über diese siehe: Goldschmidt, J. a. a. O.

[2]) Jonas „Die Umgestaltung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge." Arbeit und Beruf 1929. 8. Jg. Nr. 21.

V. Der volkswirtschaftliche Wert der Notstandsarbeiten.

1. Produktivität und Rentabilität.

Die Beurteilung der Notstandsarbeiten ist letzten Endes abhängig von einer Entscheidung über den volkswirtschaftlichen Wert der Maßnahmen, nicht im Sinne ihres arbeitsmarktpolitischen Erfolges, sondern der Arbeiten als solche.

Die Forderungen, daß „Maßnahmen, denen ein volkswirtschaftlicher Wert fehlt, grundsätzlich nicht zu unterstützen sind",[1]) daß nur Arbeiten gefördert werden sollen, „die einen volkswirtschaftlichen Wert haben",[2]) „die für die Volkswirtschaft von produktivem Werte sind",[3]) gehören zu den Bestimmungen, denen die Durchführung von Notstandsarbeiten immer wieder von neuem unterworfen wurden.

Den Formulierungen, besonders der letzteren, liegt die Vorstellung von einem Erfolg, vom volkswirtschaftlichen „Nutzen" zugrunde. Worin dieser gesehen wird, und wann er gegeben ist, darüber gehen die Meinungen sehr auseinander. Die Ursache der Unklarheit mag darin liegen, daß der volkswirtschaftliche Nutzen seinen Ausdruck finden muß in der „Produktivität", der Produktivität als Endziel, als „Idee"[4]) aller Wirtschaft. Der Begriff „Produktivität" selbst aber ist außerordentlich verwickelt, unbestimmt und wandelbar.[5]) Seit Beginn einer Volkswirtschaftslehre hat er die vielfältigste Auslegung erfahren.[6]) Der Sinn ist jeweils entsprechend seiner Anwendung und Bezogenheit ein anderer.[7])

---

[1]) Best. u. Ausführung des § 15 d. R.V. v. 10. Jan. 1920 (R. A. Bl. 1920/21. Nr. 9 S. 322); Best. über öff. N. A. v. 17. Nov. 1923 (R. G. Bl. I S. 1111).

[2]) Best. ü. öff. N. A. v. 30. April 1925 (R. G. Bl. I. S. 53).

[3]) AVAVAG v. 16. Juli 1927 (R. G. Bl. I. S. 187).

[4]) Wunderlich, Frieda, a. a. O.

[5]) Siehe die Wiener Tagung des Vereins für Sozialpolitik. Schr. d. V. f. S. p. 132. Bd. (1910).

[6]) Siehe die ideengeschichtliche Darstellung und Untersuchung bei Wunderlich „Produktivität". Vgl. ferner Baxa „Geschichte der Produktivitätstheorie", Jena 1921.

[7]) Siehe Sombart, „Produktivität" a. a. O.

Je nachdem auf welchen Wirtschaftskreis: Volkswirtschaft.[1]) Wirtschaft, Privatwirtschaft der Begriff bezogen wird, wird die Produktivität. die Produktivität „als Maß wirtschaftlicher Zielerreichung schlechthin“ [2]) andere Voraussetzungen erfüllen müssen. Die volkswirtschaftliche Produktivität ist abhängig auch von außerwirtschaftlichen Elementen. deren Einwirkungen nicht meßbar sind. von denen aber ökonomisch wesentliche Wirkungen ausgehen.[3]) Für die wirtschaftliche Produktivität ist die Förderung der rein wirtschaftlichen Gesamtenergien und ihr Einfluß auf die Gütererzeugung ausschlaggebend. Die privatwirtschaftliche Produktivität oder Rentabilität dagegen wird gemessen an dem kostenmäßigen Erfolg im Verhältnis von Aufwand und Erlös. Dabei sind untereinander für die Produktivität des jeweiligen weiteren Wirtschaftskreises die Faktoren des kleineren mitbestimmend. Die volkswirtschaftliche Produktivität schließt also die der Wirtschaft, die Wirtschaft die der Privatwirtschaft mit ein.[4]) „So wie alle Elemente im

[1]) Volkswirtschaft als „politisch wirtschaftlicher Begriff“ Wunderlich, a. a. O. S. 135 ff, siehe ferner oben Teil III. I. 3. S. 42. ⟨Anmerk. 4⟩. Westphalen ⟨a. a. O. S. 78⟩ erfaßt den engeren und den weiteren Kreis, indem er Wirtschaft „als gesellschaftliches Teilganze mit dem übergeordneten und umfassenden Ganzen der Gesellschaft“ sieht, danach unterscheidet er auch Produktivität der Wirtschaft im engeren Sinne und gesellschaftliche Produktivität der Wirtschaft. ⟨S. 114⟩ Er baut auf dem Gedankengang von Spann auf, der die volkswirtschaftliche Produktivität wie folgt formuliert: „Für die «Produktivität der Volkswirtschaft» ist die Volkswirtschaft, dieser Idealtypus von Handlungen, ein System, das als funktionelles Teilsystem einem viel größeren Körper, nämlich der ganzen Gesellschaft, dem Staat eingegliedert ist. Infolgedessen hängt die Volkswirtschaft allerdings in ihrer wirklichen Förderung nicht nur davon ab, was wir volkswirtschaftlich für wertvoll halten, z. B. die Bauern oder die Großindustriellen, sondern auch davon, was wir als Staatsmänner, Künstler oder Philosophen wertvoll finden“.
Debatte über die Produktivität der Volkswirtschaft. Schr. d. V. f. S. p. 132. Bd. S. 589. Siehe ferner Spann, „Tote und lebendige Wissenschaft“, Jena 1925. S. 132 ff.

[2]) Westphalen, a. a. O. S. 112.

[3]) Siehe Wunderlich, Frieda a. a. O. S. 297.

[4]) Vgl. Westphalen, a. a. O. S. 116. „Die gesellschaftliche Produktivität im engeren Sinne stehe zueinander im Verhältnis der Über- und Unterordnung“. — ⟨S. 117⟩ „Die gesellschaftliche Produktivität der Wirtschaft hat den im Wesen begründeten Vorrang vor der wirtschaftlichen Produktivität im engeren Sinne, befaßt diese in sich“. Vgl. ferner S. 99 ff.

Gesamtbau der Volkswirtschaft von einander abhängig sind, können auch die Elemente der Produktivität nur in engster Verbindung auftreten".[1]) Die einzelnen Kreise müssen in ihren Leistungen einander wieder dem umfassenderen Kreise entsprechen. dabei ist die „Verhältnismäßigkeit"[2]) der Leistungen und die richtige Eingliederung innerhalb des Ganzen — d. h. auch unter Berücksichtigung des weltwirtschaftlichen Zusammenhanges[3]) — von ausschlaggebender Bedeutung. „Denn immer ist die Produktivität einer Leistung abhängig von der übergeordneten Produktivität des Ganzen. Die Produktivität des Ganzen umfaßt und bedingt die Produktivität der einzelnen Glieder so. wie schließlich das gesellschaftliche Leben als Ganzes das Leben der Wirtschaft und ihre Produktivität in sich befaßt und bedingt. So wie die einzelnen Leistungen nur wirtschaftlich bedeutsam sind nach Maßgabe ihrer Gliedstellung im Ganzen als führende und geführte. als schöpferische und geschaffene. als bedingende und bedingte. als umfassende und befaßte. je nach ihrer Stellung und leistungsmäßigen Bedeutung. so sind sie nur auch produktiv nach Maßgabe ihrer Einordnung."[4]) Ihre letzte Beurteilung findet notwendig die Produktivität als Maßstab einer Leistung immer nach dem Endziel. nach ihrem entsprechenden Anteil an der umfassenden Produktivität der Volkswirtschaft (nur diese kann im Rahmen der Behandlung von Bedeutung sein). der Produktivität als „Inbegriff wirtschaftlicher Zielerreichung und wirtschaftlichen Erfolges"[5]) d. h. ein „Optimum der gesamtwirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen" zu erreichen.[6])

[1]) Wunderlich, a. a. O. S. 350.

[2]) Siehe Wunderlich, a. a. O. S. 350.

[3]) Siehe Westphalen, S. 90.

[4]) Westphalen, a. a. O. S. 116.

[5]) Derselbe, S. 117.

[6]) Vgl. Schr d. f. S. p. 132. Bd.
Philippovich: „Was wir Produktivität der Volkswirtschaft nennen, ist der gesamte Lebensprozeß der Wirtschaft, betrachtet unter dem Gesichtspunkt der Wohlstandsförderung".
Ferner: Wunderlich, Fr. ⟨a. a. O. S. 350⟩ umschreibt zusammenfassend Produktivität als „Idee der Wirtschaft", als „ein Optimum an Produktionsgemeinschaft, das durch Steigerung aller Kräfte, die in den Dienst der Wirtschaft gestellt werden können, erreicht wird". Es sollen Mittel und Kräfte derart verwendet werden, daß für den größten Wirtschaftskreis, für die Menschheit, unter Einbeziehung der fernsten Zukunft, ein Maximum an Erträgen erlangt wird.

2. Produktivität und volkswirtschaftlicher Wert.

Vergleicht man das Durcheinander von Definitionen, denen der Begriff „volkswirtschaftlicher Wert" nach den jeweiligen Formulierungen in Kommentaren und Handbüchern unterzogen worden ist, so ergibt sich, daß der grundsätzliche Unterschied meist auf der Vorstellung von dem weiteren oder engeren Begriff der Wirtschaft beruht: der volkswirtschaftlichen Produktivität, der Produktivität der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit[1]) oder der wirtschaftlichen Produktivität, für die die Förderung oder bessere Ausnutzung der Erzeugungsbedingungen, die Vermehrung der Bedarfsgüter[2]) ausschlaggebend ist. Einige Erläuterungen heben noch den Unterschied des Produktivitätsbegriffes gegenüber dem Begriff der Rentabilität hervor, der ohne weiteres klar ist. Vielfach sucht man noch zu unterscheiden nach Arbeiten, die mittelbar oder unmittelbar produktiv sind.[3]) wobei betont wird, daß die letzteren den nur mittelbar produktiven Arbeiten vorzuziehen sind.

Unterstellt man den weiteren (den volkswirtschaftlichen) Begriff, so pflegt man die sozialpolitischen und kulturpolitischen Leistungen, so auch die Arbeiten zur Verschö-

[1]) Blackholm, a. a. O. S. 5; Fischer, a. a. O. S. 565. Ebenso Scholz-Herrnstadt, allerdings ist hier die Begriffsvorstellung nicht ganz klar. Es wird gefordert, „daß im Einzelfalle zu prüfen sei, ob durch die Notstandsarbeiten der Volkswirtschaft ein bleibender Nutzen entsteht", was z. B. bei Grünanlagen der Fall sein kann. Andererseits heißt es: „Nicht von produktivem Wert sind daher alle Anlagen, die nicht wirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragen sowie Luxuseinrichtungen". Es kann auch der Ansicht von Scholz-Herrnstadt nicht stattgegeben werden, „daß diese Begriffsbestimmung nicht ganz so weit gehe wie die von Wilhelmi ⟨S. 33⟩, der nur ⟨v. mir gesperrt⟩ verlangt, daß die Arbeit auf irgendeine Art für die Wirtschaft förderlich sei". Wenn auch letztere Einschränkung sowie der Satz: „auch wenn ihre volle wirtschaftliche Ausnutzung erst späteren Generationen vorbehalten ist" leicht zu einer irrtümlichen Auffassung führen können, so liegt m. E. doch das Schwergewicht bei Wilhelmi auf der „Gütererzeugung" und der „Erzeugungsbedingung für die Wirtschaft".

[2]) Zschucke, a. a. O. S. 95, ferner Wilhelmi, w. A. f. S. 33; siehe auch Teil III. I. 3.

[3]) So Fischer, a. a. O. S. 565 und Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. 22.

nerung der Städte, die Grünanlagen, Volksparks, die Badeanlagen, Sport- und Spielplätze als produktiv zu bezeichnen.[1]) Diese Anlagen wirken auf die Gesundheit und Lebenskraft der Bevölkerung und tragen dazu bei, die gesamte Lebensführung zu heben. Fischer[2]) gibt das Beispiel, daß Parkanlagen an von Fremden besuchten Orten den Fremdenverkehr steigern und dadurch zur Erhöhung des Ertrages der Volkswirtschaft beitragen, daß also an sich wirtschaftlich gesehen, unproduktive Ausgaben durchaus ökonomische Folgen haben können. Es ist auch durchaus möglich, daß derartige Anlagen durch Erhebung von Eintritt eine Verzinsung und Tilgung des aufgewandten Kapitals ermöglichen. Das dürfte allerdings seltener der Fall sein. Es bedarf aber auch einer solchen Rechtfertigung nicht, da die Arbeiten an sich ihren Wert für die Gesamtheit haben.

Als wirtschaftlich produktive Maßnahmen werden Straßen- und Brückenbauten, Kanalbauten, Erschließung von Geländen, die die Bautätigkeit fördern, Industriemeliorationen, Hochwasserschutzmaßnahmen, Flußregulierungen, Ent- und Bewässerung, Kanalisationen u. a. genannt, während die „werbenden Anlagen" dem Rentabilitätsbegriff entsprechen, so z. B. Ackerdränagen, Bemergelungen, Schaffung wirtschaftlicher Pflanzendecken u. a.[3]), Wasser- und Gasfernversorgungsanlagen, Bahnbauten, Verkehrs-

[1]) Der Preußische Minister für Volkswohlfahrt. 27. 2. 1926, Nr. III. R. I. 994. „Soweit es sich um Stadien oder notwendige Sportplatzanlagen handelt, kommt m. E. eine Förderung aus Mitteln der produktiven Erw. F. nicht in Frage. Einfache Spiel- und Erholungsplätze, die in vielen Städten mit zusammengedrängter Arbeiterbevölkerung auch vom Standpunkt der Wirtschaft von ganz besonderem volkswirtschaftlichen Wert sein können, da sie der Erhaltung und Erhöhung der Arbeitskraft der werktätigen Bevölkerung dienen, dürften sehr wohl als Notstandsarbeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 angesprochen werden können". — (abgedruckt bei Christ, Fischer, Gairing u. a., a. a. O. S. 4, 4a) siehe ferner Fischer, a. a. O. S. 566.

[2]) a. a. O. S. 565.

[3]) Die tatsächl. Rentabilität dieser Maßn. ist natürlich von der Rentabilität der Landwirtschaft überhaupt abhängig. Die hier erwähnten Maßn. sichern jedoch eine unmittelb. Ertragssteigerung, die in diesem Falle ausschlaggebend ist.

anlagen, Talsperren und Kraftgewinnungsanlagen, die im allgemeinen aus ihrem Ertrag eine Verzinsung und Tilgung der Kosten ermöglichen. —

Eine solche Systematisierung kann jedoch immer nur beispielhaft sein. Sie kann dazu dienen, eine grundsätzliche Stellungnahme zu erleichtern, als Grundlage aber für eine tatsächliche Entscheidung über den volkswirtschaftlichen Wert einer Maßnahme ist sie unmöglich.

Die Forderung nach dem volkswirtschaftlichen Wert der Notstandsarbeiten und ihre veränderte Formulierung, mehr noch die wechselnde Deutung zeigen die Wandlung der Begriffsvorstellung. Während man zu Beginn der Notstandsarbeiten stärker zu der Auffassung neigte, daß der volkswirtschaftliche Wert in der weitesten Auslegung, ja überwiegend in dem sozialpolitischen Nutzeffekt allein sein Genüge finde, trat die Forderung nach dem wirtschaftlichen Nutzen der Arbeiten selbst später immer stärker in den Vordergrund. Heute herrscht die Ansicht vor, daß ein sicherer und rasch einsetzender Nutzen, ja sogar eine Rentabilität [1]) der Arbeiten als erstrebenswert in Betracht kommen muß, damit der Forderung in richtiger Weise entsprochen wird.

Die Unsicherheit und Verschiebung der Begriffsbestimmung zeigt deutlich die Relativität des Begriffes „volkswirtschaftlicher Wert", auf die auch Fischer [2]) und Scholz-Herrnstadt [3]) hinweisen, die aber praktisch bei der Beurteilung der Notstandsarbeiten selbst völlig außeracht gelassen wird. Es geht nicht an, wie es auch Raphael [4]) tut, den volkswirtschaftlichen Wert der Arbeiten auf Grund eines Produktivitätsbegriffes hin zu bestimmen. Der Begriff allein bietet vorerst nur eine Vorstellung, der Inhalt dieses Begriffes ist das Ziel, auf den alle übri-

[1]) Wilhelmi, w. A. f. a. a. O. S. 33. . . .
„Jedoch sind aus Gründen einer gesunden Kapitalwirtschaft Arbeiten zu bevorzugen, bei denen ein unmittelbarer und ein baldiger Nutzen für die Volkswirtschaft eintritt, wie dies bei den sogenannten werbenden Anlagen der Fall ist".

[2]) a. a. O. S. 565.

[3]) a. a. O. S. 22.

[4]) a. a. O.

gen Leistungen abgestimmt sein müssen. Damit ist aber nicht gesagt, daß alle Leistungen, die dieser Begriff umschließen kann, schon produktiv sein müssen. Es kann nicht entscheidend sein, ob eine Maßnahme wertvoll oder wünschenswert, ja sogar innerhalb ihres Bezirkes notwendig ist. Wollte man derart vorgehen, so ließe es sich rechtfertigen, daß Grün- und Sportanlagen, Schulen, Bibliotheken, Krankenanstalten und sonstige Bildungs- und Erholungsstätten oder auch Wohnungsbauten, Siedlungen, Elektrizitäts-, Wasser-, Gasfernversorgungsanlagen, ferner Bahnbauten, Kanäle und Straßenbauten in großzügigstem Maße durchgeführt würden. Im Vergleich zu den Möglichkeiten, die auf diesem Gebiete in Amerika geboten werden, ergäbe sich dann ein ungeheures Aufgabengebiet, dessen weitgehendste Erfüllung die Volkswirtschaft in günstigster Weise beeinflussen müßte. An diesem Beispiel wird schon der Fehler solcher Anwendung des Produktivitätsbegriffes offensichtlich.

Der volkswirtschaftliche Wert jeder Leistung kann nicht auf Grund der losgelösten Bedeutung dieser Leistung an sich schon gegeben sein, sondern jede Leistung kann immer nur gemäß ihrer Funktion innerhalb der Gesamtwirtschaft und im richtigen sinnvollen Zusammenhang mit allen übrigen Leistungen in Bezug auf den Endzweck der Wirtschaft, der Produktivität der Volkswirtschaft, seine Beurteilung finden. Es ist daher nicht möglich, den Produktivitätsbegriff eines Teilkreises als Maßstab heranzuziehen. Für den volkswirtschaftlichen Wert einer Maßnahme kann niemals die Rentabilität oder die wirtschaftliche Produktivität entscheidend sein. Jede Leistung ist unter dem Gesichtspunkt einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung erst dann produktiv, wenn sie im richtigen Verhältnis zu allen anderen Leistungen die höchstmöglichste Gesamtproduktivität der Volkswirtschaft und in ihr die gesellschaftliche Produktivität gewährleistet.

Zwar hat die volkswirtschaftliche Produktivität, da sie höhere Werte umschließt, den Vorrang vor der rein wirtschaftlichen Produktivität, sie gibt dieser die Zielrichtung. Aus dem Wesen der Wirtschaft ergibt sich jedoch, daß die Erfüllung der volkswirtschaftlichen Ziele nur auf

der Grundlage der Wirtschaft verwirklicht werden kann, d. h. daß alle Zielerreichung, sowohl auf kulturellem wie auf zivilisatorischem Gebiete — sofern sie mittelhaft erfolgt — durch die Wirtschaft als Quelle aller Mittel ihren Ausdruck finden muß. Jede Politik kann letzten Endes nur auf dem Boden der Wirtschaft, also auch unter Berücksichtigung des Aufbaues, der Eigenart und der Erfordernisse der Wirtschaft verwirklicht werden.[1]) Der „Entfaltung des menschlichen Lebens" sind Grenzen gesetzt, die von „objektiven Bedingungen der Wirtschaft abhängig"[2]) sind. Nicht so, daß jedes Einzelziel nicht zu erreichen wäre, doch in der Weise, daß bei Nichtbeachtung der wirtschaftlichen Gesetze diese Erfüllung nicht dem letzten Ziele entspricht, nämlich einer entsprechenden und sinnvollen Bedürfnisbefriedigung des Ganzen dient, d. h. aber daß sie unproduktiv ist. „Es besteht eine wirtschaftliche Eigengesetzlichkeit, aber nicht in dem Sinne unüberwindlicher Kausalgesetzmäßigkeit, sondern in dem Sinne, daß die Macht der Wesensart der Wirtschaft entsprechend sinnvoll vorgehen muß, um ihr Ziel zu erreichen, daß sie zielgemäß r i c h t i g oder u n r i c h t i g eingesetzt werden kann, daß ihre Ziele dem sinnvollen Gehalt und den Möglichkeiten der Wirtschaft nicht widersprechen dürfen in dem Sinne, d a ß d e r g r u n d s ä t z l i c h e A u f b a u d e r W i r t s c h a f t d e r M a c h t d e n W e g v o r s c h r e i b t, d e n s i e z u g e h e n h a t, um ihr Ziel zu erreichen.[3])

Der volkswirtschaftliche Wert oder volkswirtschaftliche Nutzen einer Maßnahme bestimmt sich immer nach ihrer Rangordnung in Bezug auf die umfassendsten Ziele, nach Maßgabe ihres Beitrages zur Produktivität der Volkswirtschaft. Sie ist aber nur dann produktiv, d. h. sie gewährleistet die höchstmöglichste Sinnerfüllung der Volkswirtschaft, wenn sie im „richtigen" Zusammenhang mit allen anderen Leistungen steht, wenn sie den Gesetzen

---

[1]) Siehe Westphalen, a. a. O. S. 78 ff, S. 88 ff, S. 102.

[2]) Philippovich: „Das Wesen der volkswirtschaftlichen Produktivität und die Möglichkeit ihrer Messung". Schr. d. V. f. S. p. 132. Bd. S. 350.

[3]) W e s t p h a l e n, a. a. O. S. 88.

der Wirtschaft und der jeweilig gegebenen Gesamtlage der Wirtschaft in richtiger Weise entspricht.

Der „volkswirtschaftliche Wert" kann immer nur in dieser Weise seine Auslegung erfahren. Daher ist auch die Veränderung der Formulierung, daß nur Arbeiten gefördert werden dürfen, die für die Volkswirtschaft von p r o d u k t i v e m Werte sind, an sich unwesentlich, da der volkswirtschaftliche Wert immer eine Produktivität voraussetzt. Eine Beschränkung des volkswirtschaftlichen Wertes in der Form, daß man entweder nur Maßnahmen, die auf die Gütererzeugung belebend wirken, oder solche, die unmittelbar produktiv sind oder gar werbende Anlagen als allein dem Sinn der Forderung entsprechend als produktiv bezeichnet, ist nicht möglich. Das schließt allerdings nicht aus, daß nach dem Gesamtzustand und den Erfordernissen, die innerhalb der Volkswirtschaft als dringend in den Vordergrund treten, zu gegebener Zeit nur ein bestimmter Kreis von Leistungen, z. B. nur die Wirtschaft unmittelbar beeinflussende oder sogar rentable Maßnahmen a l l e i n produktiv sein können. Aus der unbewußten Erfassung der Notwendigkeit einer derartigen Anpassung heraus ist auch die Veränderung der Begriffsvorstellung zu erklären, ohne daß sie in den richtigen Zusammenhang mit der Forderung des volkswirtschaftlichen Wertes selbst gebracht werden konnte.

Es muß wohl auch als der eigentliche Sinn dieser Forderung angesehen werden, daß man — neben dem sozialpolitischen Zweck der Beschäftigung Erwerbsloser — weniger darauf abzielte, durch Bereitstellung dieser Arbeiten an sich ein volkswirtschaftliches Bedürfnis zu befriedigen, sondern, daß man vielmehr von der Voraussetzung ausging, durch diese Maßnahmen die Wirtschaft, d. h. die Gütererzeugung günstig zu beeinflussen, um so durch die Wirtschaft auf die Arbeitslosigkeit zu wirken. Diese Absicht läßt sich auch aus den Richtlinien (§ 1 Abs. 2) erkennen, die betonen, daß besondere Förderung solche Notstandsarbeiten verdienen, „die geeignet sind, die Menge einheimischer Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Betriebsstoffe zu vermehren." Entsprechend den damals im Vordergrund stehenden Notwendigkeiten lautete 1920

die Forderung: „Besondere Förderung verdienen Arbeiten, die von fremden Rohstoffen und von Kohle unabhängig sind und die Förderung einheimischer Rohstoffe und von Kohle vermehren." [1]) Dieses Ziel, die Wirtschaft zu beeinflussen, ist aber bei den engeren Notstandsarbeiten stark in den Hintergrund getreten, z. T. hat sich die weitere Deutung aus der Schwierigkeit heraus ergeben, die Befriedigung der wirtschaftlichen Erfordernisse mit der gleichzeitig erstrebten günstigen Beschäftigungsmöglichkeit in Einklang zu bringen, sodaß zuletzt die sozialpolitischen Zwecke ausschlaggebend wurden. Man hat jedoch ganz richtig, die Förderung der nicht unmittelbar wirtschaftlich nutzbar werdenden Arbeiten immer nur als ein Kompromiß angesehen.[2])

Zweifellos wird man dem tieferen Sinn der Forderung gerecht, wenn man den volkswirtschaftlichen Wert einer Maßnahme dann als gegeben erachtet, wenn sie unter Berücksichtigung des höchsten Zieles der Volkswirtschaft, der Gesamtlage und den dringendsten Erfordernissen der Wirtschaft in richtiger Weise entspricht.

---

[1]) Best. zur Ausführung des § 15 d. R.V. O. ü. Ewf. v. 10. Jan. 1920 (R. A. Bl. 1920 Beil. Nr. 2) Teil II.

[2]) „Den Anweisungen des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt (siehe diese, Anm. 1, S. 173) stellte der Reichsarbeitsminister am 3. 4. 1926 (Nr. IV. 3511) folgende Ausführungen entgegen: „Auch ich bin durchaus der Auffassung, daß Spiel- und Sportplätze einen großen Wert für die Erhaltung der Volksgesundheit und der Arbeitskraft haben und somit mittelbar auch für die Entwicklung der Volkswirtschaft von Nutzen sind. Auf der anderen Seite kann ich aber nicht unbeachtet lassen, daß dieser wirtschaftliche Nutzen, sowohl nach seinem Umfang als auch nach dem Zeitpunkt seines Eintrittes sehr unbestimmt ist. Der Sinn der Vorschrift des § 1 ist aber, daß nur solche Arbeiten als Notstandsarbeiten gefördert werden sollen, die für die Volkswirtschaft einen unmittelbaren, sicheren und möglichst rasch eintretenden Nutzen haben. (von mir gesperrt!) Ich muß daher im Grundsatz daran festhalten, daß die Anlage von Spiel- und Sportplätzen sich zur Förderung aus Mitteln der produktiven Erw. f. nicht eignet. Bei der gegenwärtigen großen Arbeitslosigkeit wird man allerdings in einzelnen Fällen Ausnahmen von diesem Grundsatz zulassen und sich mit der Förderung auch von Spiel- und Sportplätzen abfinden müssen, weil andere geeignete Arbeiten nicht überall vorhanden sind". abgedr. bei Christ, Fischer, Gairing u. a., a. a. O. S. 4.

3. Kapitalknappheit und Kapitalverwendung.

Mit der Frage nach dem „volkswirtschaftlichen Wert" der Arbeiten stehen auch die von Cassel [1]) den Notstandsarbeiten entgegengestellten Argumente in engstem Zusammenhang. Ende 1926, zu einer Zeit, da von der Regierung umfangreiche Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung vorgenommen wurden, warf Cassel die Frage auf,[2]) ob der Staat überhaupt die Möglichkeit habe, „die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und inwieweit eine Bewilligung von Notstandsarbeiten irgendwie zur Besserung des Arbeitsmarktes beitragen könne". Cassels Ausführungen bewegen sich in rein ökonomischen Betrachtungen der Zusammenhänge zwischen den Notstandsarbeiten, der Lohnpolitik der Gewerkschaften und der Arbeitslosigkeit, deren Ursachen er in der gestörten Verhältnismäßigkeit der Produktionsfaktoren und der mangelnden Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskraft sieht.

Die hier wesentlichen Gedanken sind folgende: Um den stetigen Zustrom an neuen Arbeitskräften aufzunehmen ist stets ein völlig entsprechender Zuschuß an Kapital für die Volkswirtschaft notwendig. — Die Kapitalknappheit hindert meistens sehr wesentlich eine Ausdehnung der Unternehmertätigkeit, die neue Arbeitsgelegenheit schaffen würde. „Wenn nun infolgedessen Arbeitslosigkeit entsteht, sucht der Staat, derselben entgegenzuwirken und nimmt dabei Kapital in Anspruch. Dann muß offenbar das Wirtschaftsleben eines Teiles des Kapitals beraubt werden, das sonst zu seiner Verfügung gestanden hätte, und man hat Veranlassung, sich zu fragen, ob nicht dadurch eine ebensogroße Menge von Arbeitslosigkeit neu geschaffen wird, wie vom Staat durch eine Verwendung von Kapital für seine Maßnahmen gegen die

[1]) Siehe oben Teil III. I. 3. S. 43, Anmerk. 1.

[2]) „Wird die Arbeitslosigkeit durch Notstandsarbeiten verringert", u. a. siehe S. Pr. 3 1926, S. 1057, siehe ferner: „Selbstkritik. Die Sinnlosigkeit der staatlichen Arbeitslosenpolitik". S. Pr. 36. Jg. 1927. S. 177.

Arbeitslosigkeit beseitigt wird! — Ist es nicht z. B. deutlich genug, daß Deutschlands Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wesentlich erschwert wird durch die harte Besteuerung des Wirtschaftslebens, wodurch das Reich Mittel gewinnt u. a. zur Abhilfe der Arbeitslosigkeit?"

Cassels Ausführungen führten zu einer eingehenden und heftigen Auseinandersetzung über die angeschnittenen Fragen, an der sich namhafte Sozialpolitiker und Wirtschaftswissenschaftler beteiligten.[1]) Von den in Fülle diskutierten Problemen ist zur Klärung über den volkswirtschaftlichen Wert der Notstandsarbeiten besonders die Behandlung der Kapitalfrage: Kapitalknappheit, Kapitalverwendung von Bedeutung.

Die Kritik an Cassels Ausführungen weist darauf hin, daß eine Kapitalknappheit, wie auch die Zunahme der Ersparnisse zeige, garnicht gegeben sei.[2]) daß sogar das vorhandene Produktionskapital nicht einmal voll ausgenutzt werden könne.[3]) daß aber andererseits dem Kapitalfonds eine größere Elastizität inne wohne, als Cassel sie annehme[4]) und eine Erweiterung durch Geldschöpfung[5]) in Form von Kreditaufnahme durch Inlands- oder Auslandsanleihen[6]) möglich sei, daß ferner das Kapital zur Durchführung der Arbeiten durch Einschränkung des

---

1) Siehe S. Pr. 1926, 35. Jg.: Tarnow, Sp. 1060; Zimmermann, Sp. 1081; Tönnies, Sp. 1137; Brentano, Sp. 1161; Hermberg, Sp. 1186; Wilbrand, Sp. 1241, 1265; S. Pr. 1927, 36. Jg.: Lederer, Sp. 153, Sp. 209; Lampe, Sp. 233, 261, 857, 887; Tönnies, Sp. 372, 785; Wunderlich Fr., Sp. 395; Hermberg, Sp. 1302; Wilbrand, Sp. 718, 904; Schumpeter, „Der Deutsche Volkswirt". Jg. 1, S. 729. — Eine zusammenfassende Behandlung der aufgeworfenen Fragen bei Lampe: Notstandsarbeiten oder Lohnabbau? a. a. O.

2) Siehe Wilbrand, „Grundsätzliches zu Notstandsarbeiten, Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik". S. Pr. 1926, Sp. 1242.

3) Siehe Tarnow, „Antwort an Cassel". S. Pr. 1926, Sp. 1061.

4) Siehe Wilbrand, a. a. O. Sp. 1268; Lederer, „Die Atacke gegen die Arbeitslosenunterstützung". S. Pr. 1927, Sp. 155.

5) Siehe Lederer, a. a. O. Sp. 155.

6) Siehe Tarnow, a. a. O. Sp. 1061; Lederer, a. a. O. Sp. 155

Konsums der Reichen,[1]) durch die Besteuerung der Wohlhabenden gewonnen werden könne. Diese Argumente haben z. T. durch die Wirtschaftsentwicklung ihre nur zu deutliche Widerlegung gefunden. Lampe[2]) weist auf die Gefahr der Geldschöpfung hin, die darin liege, daß die bestehende Relation der Verteilung der Produktionskräfte künstlich aufrechterhalten werde, daß sich andererseits auch bei produktiver Verwendung der zusätzlichen Kaufkraft eine effektive Erweiterung des Kapitalfonds nicht erreichen lasse. Seine Untersuchungen über die Wirkung der Auslandsanleihen führen Lampe zu dem Ergebnis, „daß es für die Zinszahlung von Auslandsanleihen ebensogut ein Transferierungsproblem gebe wie für die Reparationen".[3]) daß die Auslandsanleihen mit Zinszahlungspflichten verbunden sind, „die einen absoluten Verlust für die Volkswirtschaft bedeuten, während die Zinszahlungen an inländische Gläubiger als bloße Einkommensverschiebungen innerhalb der deutschen Volkswirtschaft durchaus anders zu bewerten sind".[4]) Lampe führt den Beweis, daß Auslandskredite die eigene Kapitalbildung immer nur vorübergehend ersetzen können, daß ihre unbegrenzte Aufnahme aber eher der Wirtschaft schaden müsse. In der Diskussion um die vielfältigen Probleme der Auslandsanleihen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, ist bei dem Für und Wider[5]) auch darauf hingewiesen worden, daß den Auslandsanleihen für die Entfaltung der Produktivität der Volkswirtschaft nur eine begrenzte Bedeutung zukommt, daß aber mit einer zu weitgehenden Kreditaufnahme große Gefahren verbunden sind.[6])

Eine Beschränkung der Kapitalverfügung ist heute nicht zu bestreiten. Daraus folgt, daß die Deckung des zur

[1]) Siehe Tönnies, „Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Notstandsarbeiten". S. Pr. 1926. Sp. 113.

[2]) a. a. O. S. 19, S. 20.

[3]) a. a. O. S. 22.

[4]) Lampe, a. a. O. S. 23.

[5]) Siehe Magazin der Wirtschaft, 2. Jg. 1926. Nr. 40, 43, ferner Nr. 11, 16.

[6]) Siehe Beckerath, „Die Gefahren übermäßiger Auslandskredite für Währung und Wirtschaft" a. a. O., derselbe „Reparationsagent und Deutsche Wirtschaftspolitik" a. a. O.

Durchführung von zusätzlichen Arbeiten notwendigen Kapitals durch Steuern nur in wenigen Fällen zu einem Verbrauchsrückgang gerade bei den wohlhabenden Schichten, wohl aber notwendig zu einem Rückgang der Kapitalbildung führt.[1]) Die Besteuerung beeinflußt also nicht nur die Rentabilität der Unternehmungen ungünstig und verringert so die gegenwärtige, sondern auch die in Zukunft gebotene neue Arbeitsmöglichkeit.[1]) Es würde sich also um keine Arbeits b e s c h a f f u n g, sondern im günstigsten Falle um eine Arbeitsv e r s c h i e b u n g handeln.

Bei der Aufnahme des Kapitals auf dem Kreditwege tritt der Staat als Konkurrent der privaten Wirtschaft auf dem Kapitalmarkt auf. Seine Nachfrage auf dem Inlandsmarkt hat eine Steigerung des Zinsfußes und damit eine weitere Verteuerung der Produktion zur Folge. Eine stärkere Inanspruchnahme des Auslandsmarktes durch die vielfach konkurrierenden Behörden erzwingt notwendig auch hier eine Verteuerung des Kapitals, dazu kommen die Gefahren, die eine weitgehendere Aufnahme von Auslandsanleihen für die Volkswirtschaft mit sich bringen.

V. Zwiedineck-Südenhorst[2]) steht der s. E. von Cassel angenommenen „dogmatischen Kausalität zwischen Kapitalvorrat und Arbeitslosigkeit" mit einiger Skepsis gegenüber. Dem Glauben von der ausschlaggebenden Bedeutung des Kapitals in der Richtung, „daß die Verfügung über genügend Kapital eben schon die Sanierung des Arbeitsmarktes tragen müsse", müsse „ein nicht allzu kleines Maß von Zweifel entgegengestellt werden". v. Zwiedineck-Südenhorst fährt fort: „Das Kapital hat bei freier Beweglichkeit die Tendenz! — sich jenen Verwendungen zuzuwenden, in denen der höchste Ertrag winkt, — das sind aber bekanntlich nicht auch jene Anlagen, von denen eine besonders starke Nachfrage auf dem Kapitalmarkt auszugehen pflegt." . . . „Es ist durchaus nicht so sicher zu erwarten, daß das Kapital in privaten Händen

[1]) L a m p e, a. a. O. S. 30.

[2]) Beiträge zur Klärung der strukturellen Arbeitslosigkeit, a. a. O. S. 44, 45.

so verläßlich an der Resorption des Arbeitsangebotes mithilft." Es ist der Gedankengang, der auch bei Zimmermann [1]) und Wilbrand [2]) in der Kritik an Cassel mit anklingt: daß der Staat durch die produktive Erwerbslosenfürsorge eine für die Gesamtwirtschaft geeignetere Kapitalverwendung bewirken könne. — Diese Einwendung berührt in der Tat die Kernfrage der Arbeitsbeschaffung. Cassel [3]) selbst weist darauf hin, daß es sich immerhin denken ließe, „daß man durch eine passende Verwendung des Kapitals eine ausgedehntere Beschäftigung der Arbeitskraft bewirken und also wirklich der Arbeitslosigkeit entgegenwirken könnte." Das hält Cassel für möglich bei Anwendung von kurzen Produktionswegen und durch Verlegung der Produktion auf die am wenigsten Kapital fordernden Produktionszweige, da hierdurch mit dem zur Verfügung stehenden Kapital eine erweiterte Beschäftigung erreicht werden könne.

Bei der Frage des richtigen Einsatzes der Arbeiten beginnt die eigentliche Schwierigkeit des Problems. „da es unmöglich ist, a limine bei einer Verwendung von Kapitaldisposition — zu erkennen, ob durch sie in besonderem Ausmaß Arbeitskräfte neu beschäftigt werden oder nicht." [4]) Die im Augenblick erreichte Beschäftigungsziffer kann nicht ausschlaggebend sein für die Arbeitsintensität, da ja auch der gesamte Kapitalaufwand durch die Volkswirtschaft hindurchlaufend sich zuletzt in Löhne auflöst.[5]) Für die endgültige Belastung des Kapitalmarktes ist auch die Ergiebigkeit der Anlage und in welcher Zeit sie ermöglicht, das aufgewandte Kapital wieder dem Markte zuzuführen, entscheidend.[6]) Zudem muß auch die fördernde Wirkung auf die Wirtschaft und die dadurch geschaffene neue Arbeitsgelegenheit mit herangezogen werden.

---

[1]) Zimmermann W., „Gustav Cassels Kritik der Erwerbslosenfürsorgepolitik und die deutsche Arbeitslosenkrisis. S. Pr. 1926. S. 1085.

[2]) a. a. O. S. 1241.

[3]) a. a. O. S. Pr. 1926, S. 1057.

[4]) Lampe, a. a. O. S 45.

[5]) Neisser, „Arbeitsbeschaffung durch Bauprogramm". M. d. W. Jg. 6, 1930. Nr. 27.

[6]) Lampe, a. a. O. S. 46.

Auch in den gesetzlichen Bestimmungen hat man den Gedanken niedergelegt, daß im Regelfalle Arbeiten zu bevorzugen sind, „die im hohen Maße menschliche Arbeitskraft beanspruchen und geringe Materialkosten erfordern." Praktisch jedoch hat sich gezeigt, daß gerade bei den Arbeiten, die weitgehende Beschäftigungsmöglichkeit bieten wie Erdarbeiten, Anlage von Sport- und Spielplätzen, Ödlandkultivierungen, der volkswirtschaftliche Wert zweifelhaft ist, oder sich sonstige Schwierigkeiten ergeben, während die wertvollen Projekte vielfach stark kapitalintensiv sind und zu den Arbeiten mit langer Kapitalumschlagsperiode gehören.

Es ist nicht zu verkennen, daß dem Staate durch eine großzügige Wirtschaftspolitik die Möglichkeit gegeben wäre, beeinflussend auf die Produktion und damit auf die Arbeitslosigkeit zu wirken, in dem Sinne etwa, daß durch eine ausgleichende Kreditpolitik oder durch „eine rationelle Subventionspolitik" [1]) eine Verlagerung der Produktion erzielt würde in der Weise, „daß im Zweifel die Entscheidung zugunsten der Erweiterung solcher Wirtschaftsgebiete, insbesondere solcher Industrien fällt, in denen das Verhältnis des Zusammenwirkens der Produktionselemente am besten dem jeweiligen Stande des Kapitals, Arbeits- und Bodenmarktes entspricht, so daß der Aufbau in der Richtung der kapitalintensiveren Wirtschaftszweige erfolgt, wenn Kapitalüberfluß vorhanden ist, dagegen in der Richtung der arbeitsintensiven, jedenfalls kapitalextensiven, wenn sich eine Überfüllung des Arbeitsmarktes mit Arbeit fühlbar macht".[2])

Die Notstandsarbeiten bewegen sich zum größten Teil jedoch in ganz anderer Richtung. Nur bei einzelnen, vor allem im weiteren Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge geförderten Maßnahmen wie den Meliorationskrediten für die Deutsche Boden Kultur A. G., der Förderung des Frühgemüsebaues u. a., auch bei vereinzelten Meliorationsarbeiten und werbenden Anlagen der

---

[1]) Schumpeter, „Die Arbeitslosigkeit". Der Deutsche Volkswirt. 1. Jg. S. 731.

[2]) v. Zwiedineck-Südenhorst, „Beiträge zur Erklärung der strukturellen Arbeitslosigkeit", a. a. O. S. 39.

engeren Notstandsarbeiten dürfte ein solcher planmäßiger Einsatz des Kapitals anzunehmen sein. Im übrigen aber fallen die bereitgestellten Arbeiten unter die Aufgaben der öffentlichen Körperschaften. Bei der heutigen Wirtschaftsform beschränkt sich aber die Tätigkeit des Staates und der öffentlichen Verbände auf Leistungen, die zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen dienen, auf die Bereitstellung öffentlicher Dienste, deren Erfüllung außerordentlich wichtig ist, von denen aber nur ein Teil und dann nur mittelbar und in richtigem Zusammenhang mit der Wirtschaft diese in günstiger Weise beeinflussen können. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Staates auf dem Gebiete der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge — besonders die Notstandsarbeiten — führen dazu, Maßnahmen zu fördern, die nicht den im Augenblick gegebenen Erfordernissen entsprechen. Sie bergen die Gefahr in sich, daß durch einseitige Verlagerung auf bestimmte Leistungen eine Disproportionalität und damit eine weiter verringerte Produktivität der Wirtschaft herbeigeführt wird.

Die Bedeutung der Casselschen Kritik liegt darin, daß sie die Grenzen der staatlichen Arbeitsbeschaffung aufdeckt, daß sie vor allem darauf hinweist, daß nicht jede Arbeit, durch die eine Beschäftigung von Erwerbslosen erzielt wird, als Maßnahme im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit wertvoll ist, sondern daß Maßnahmen, die nicht in einer für die Wirtschaft günstigen Weise unter Berücksichtigung der Gesamtlage der Volkswirtschaft durchgeführt werden, schädigend wirken und dadurch zu einer Verstärkung der Krise führen. Cassels Ausführungen sind auf die Art der durchgeführten Notstandsarbeiten nicht ohne Einfluß geblieben, die Einsicht über die Notwendigkeit der „richtigen" Kapitalverwendung hat sich immer stärker durchgesetzt, wenn sie auch in ihrer vollen Wichtigkeit — als volkswirtschaftlicher und nicht privatwirtschaftlicher Gesichtspunkt, wie Scholz-Herrnstadt [1]) annimmt — von noch nicht allen Stellen erfaßt worden ist. Raphael [2]) glaubt die Angriffe Cassels gegen die Notstandsarbeiten als „gegenstandslos" bezeichnen zu kön-

[1]) Hdb. a. a. O. S. XV.

[2]) a. a. O. S. 9.

nen, da die Notstandsarbeiten Maßnahmen seien, „durch die die Arbeitslosigkeit nicht für die Dauer beendet wird, sondern die der nur vorübergehenden Beschäftigung der Arbeitslosen dienen.[1])" Aber selbst wenn man die Notstandsarbeiten nur als lindernde Maßnahme und in dieser Hinsicht nicht auch als ein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ansieht, so bleibt doch die Frage, in welcher Weise sich diese Arbeitsbeschaffung auf die Wirtschaft und damit auf die Behebung der Arbeitslosigkeit auswirkt, von Bedeutung. Ebenso können sich die Notstandsarbeiten nicht deshalb einer Beurteilung ihres volkswirtschaftlichen Wertes entziehen, weil der sozialpolitische Grundgedanke und die sozialpolitische Natur vorwiegend, weil volkswirtschaftlich günstige Wirkungen allein durch die drei Ziele: Erhaltung der Arbeitskraft in körperlicher und sittlicher Beziehung, Prüfung des Arbeitswillens, volkswirtschaftliche Nutzbarmachung der Arbeitskraft gesichert seien.[2]) Diese Ansicht verkennt vollkommen, „daß Sozialpolitik keinen Selbstzweck darstellt, sondern nur ein Mittel ist", „um die Lebensbedingungen der Massen in geistiger, sittlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu verbessern",[3]) — daß sie damit aber auf gleicher Stufe mit den wirtschaftlichen Maßnahmen steht, ja daß die Sozialpolitik eine „besondere Art der Wirtschaftspolitik" überhaupt ist.[4]) Das führt zu der Frage, ob es nicht „auch hinsichtlich der Sozialpolitik eine Art Gesetz abnehmender Erträge gibt", ob nicht auch hier ein Punkt eintreten kann, „von dem an weitere sozialpolitische Fortschritte nur auf Kosten der Bedürfnisbefriedigung erzielt werden können".[5]) Das heißt, die Sozialpolitik hört auf, Sozialpolitik zu sein,[6]) wenn sie zu einer Unverhältnismäßigkeit der Leistungen führt, wenn sie zwar auf der einen Seite das Einzelziel erreicht, gleich-

[1]) Hdb. a. a. O. S. XV.
[2]) Scholz-Herrnstadt, Hdb. a. a. O. S. XIV. ff.
[3]) Herkner, „Unbestrittene und bestrittene Sozialpolitik", a. a. O. S. 218.
[4]) Westphalen, a. a. O. S. 98.
[5]) Ch. Leubuscher, „Zur Krise der Sozialpolitik". S. Pr. 32. Jg. 1923. S. 339.
[6]) Siehe Westphalen, a. a. O. S. 53, 121.

zeitig aber an anderer Stelle in ihrem Ziel einen Rückschlag erhält. Es muß als sinnlos bezeichnet werden, wenn für Grünanlagen, Volksparks und Sportplätze, für neue Wohnbauten, für Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung gesorgt wird, wenn nicht gleichzeitig in richtigem Verhältnis die Ernährung der Bevölkerung sichergestellt ist. Es kann keine Sozialpolitik sein, wenn zwar unter ungeheurem Kostenaufwand die Beschäftigung von Erwerbslosen erreicht, gleichzeitig aber durch Unwirtschaftlichkeit die Arbeitslosigkeit vergrößert wird.

Wie jede Wirtschaftsregelung kann sich die Sozialpolitik nur auf dem Boden der Wirtschaft, d. h. „mit dem Blick auf die Zusammenhänge und Entsprechungen im Ganzen des Wirtschaftslebens" [1]) durchsetzen, nur so kann sie ihr Ziel: „die Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke" [2]) verwirklichen.

Die Arbeitsbeschaffung durch Notstandsarbeiten darf also auch als sozialpolitische Maßnahme niemals den wirtschaftlichen Notwendigkeiten, ..den Erfordernissen produktiver Wirtschaftsführung" [3]) widersprechen.

4. Beurteilung der durchgeführten Notstandsarbeiten.

Für die Gesamterkenntnis und die Entscheidung über den volkswirtschaftlichen Wert der Notstandsarbeiten wäre wenig gewonnen, wollte man einzelne Projekte zur Untersuchung heranziehen. Hier soll der Versuch gemacht werden, auf Grund der vorangegangenen Problemstellung und der im Teil II gegebenen Darstellung über Umfang und Art der Arbeiten zu einer Beurteilung der nach dem Kriege durchgeführten Notstandsarbeiten zu kommen.

Seit 1924 dürften in die als Notstandsarbeiten geförderten Arbeiten (ohne die übrigen Maßnahmen, die im Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge gefördert wurden) etwa 2—2,4 Milliarden investiert worden sein. Die Förderung aus Reichs- und Landesmitteln hat etwa 590

[1]) Westphalen, a. a. O. S. 118.

[2]) v. Zwiedineck-Südenhorst, „Zum Schicksal der Sozialpolitik", a. a. O. S. 109.

[3]) Westphalen, a. a. O. S. 121.

Mill.. einschließlich der Grundförderung etwa 840 Mill. erfordert. Ein Einblick darüber, welchen Unternehmungsarten im einzelnen diese Mittel zugeflossen sind, kann auch auf Grund der geleisteten Tagewerke nur annähernd gewonnen werden. Bei der Übernahme der ausstehenden Darlehnsforderungen des Reichs von 220,3 Mill. auf die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten war der Anteil der einzelnen Unternehmungen wie folgt: Meliorationen, Flußregulierungen und dergl. 19,2 v. H., sonstige werbende Anlagen 20,8, Straßenbau 30,8, sonstige Tiefbauten 29,2 v. H. Nimmt man an, daß die Darlehnsforderungen der Länder gleich hoch sind, so kommt man zu einem Darlehnsbetrag von 440.6 Mill., von dem dann auf die Meliorationen 84.8 Mill., werbende Anlagen 91,6 Mill.. Straßenbauten 135.6 Mill. und die Tiefbauten 128,6 Mill. entfallen. Diese noch ausstehenden Darlehnsbeträge entsprechen aber nicht ganz den aus Reichs- und Landesmitteln den Maßnahmen tatsächlich zugeflossenen Geldern. Ein Teil dürfte bereits zurückgezahlt, ein anderer nachträglich als Zuschuß gegeben sein. Würde man den prozentualen Anteil der verschiedenen Gruppen an den noch ausstehenden Darlehnsbeträgen auch für die gesamte Förderung, der Grund- und der verstärkten Förderung sowie für das geschätzte Gesamtkapital von etwa 2—2,4 Milliarden annehmen, so würden sich Fehlerquellen ergeben, die darin liegen, daß einmal der Rückfluß bei den früher vermehrt geförderten Maßnahmen, den Tief- und Straßenbauten und den Meliorationen stärker ist als bei den erst seit 1927 vermehrt herangezogenen werbenden Anlagen, ebenso dürfte die Höhe der Zuschüsse durchaus unterschiedlich sein. Dazu kommt, daß der Umfang der Förderung, sowohl bei der Grundförderung wie bei der verstärkten Förderung je nach der Art der Arbeit sehr verschieden ist, das erforderliche Gesamtkapital daher, je nach der Arbeitsintensität der Arbeit. durchaus unterschiedlich gedeckt wird. Zieht man als Schätzungsgrundlage die geleisteten Tagewerke mit heran, so darf man annehmen — nur um eine ungefähre Vorstellung von dem für die Maßnahmen herangezogenen Gesamtkapital zu bekommen — daß zur Durchführung der Maßnahmen von 1924 — März 1930 das 4—5fache der

noch ausstehenden Darlehnsforderungen: für Meliorationen etwa 424 Mill., für die werbenden Anlagen gegen 400 Mill., die Straßenbauten gegen 600 Mill., die Tiefbauten etwa 500—600 Mill. notwendig waren.

Der Hauptanteil des Kapitaleinsatzes fällt neben den Straßenbauten auf die Tiefbauten. Es ist ohne Zweifel, daß der durch die Notstandsarbeiten veranlaßte weitgehende Ausbau von Sport- und Spielplätzen, Gärten und Volksparks Werte geschaffen hat, die als durchaus erfreulich zu bezeichnen sind. Wer die Industriestädte des Westens kennt, wird zugeben müssen, daß die weitgreifenden Umgestaltungen und Verschönerungen in vieler Hinsicht einem dringenden Bedürfnis nachgekommen sind. Und doch muß man fragen, ob nicht der Rahmen des Erforderlichen auf diesem Gebiete weitgehend überschritten worden ist. Die Großzügigkeit, mit der Stadien, Badeplätze, Freiflächen und Volksparks angelegt und ausgestattet sind, grenzt an Luxus, der der Wirtschaftslage Deutschlands in keiner Weise entspricht. In diese Anlagen sind Millionen investiert worden. Für die Umgestaltung des ehemaligen Festungsgürtels in Köln in einen Grüngürtel [1]) waren bis März 1929 etwa 5,78 Mill. Gesamtkosten und eine Förderung von 4,75 Mill. vorgesehen, daneben noch die Anlage eines Volksparks mit 1,95 Mill. Gesamtkosten und 786 900 RM Förderung. In der Stadt Essen wurden Januar — Oktober 1929 vom Gartenamt für Grünanlagen allein 445 000 RM Gesamtkosten veranschlagt. Ebenso dürften die in allen Städten und Gemeinden in gleicher Weise vorgenommenen Arbeiten beträchtliche Mittel in Anspruch genommen haben. Es ist klar, daß bei vielen Arbeiten eine weniger kunstgemäße und zunächst nur provisorische Gestaltung dem gesundheitlichen Zweck im selben Maße entsprochen hätte.

Bei den übrigen Tiefbauarbeiten handelt es sich hauptsächlich um die mit den städtebaulichen Veränderungen und neuen Verkehrserfordernissen vorgenommenen Erdarbeiten, um Geländeerschließungen, Kanalisationen u. a..

[1]) Durch die Deutsche Ges. für öff. Arbeiten ist eine weitere Förderung dieser Arbeit mit Mitteln der Gesellschaft und damit auch mit Landesmitteln neuerdings abgelehnt worden.

Arbeiten, die zum großen Teile das gewöhnliche Aufgabengebiet der Gemeinden nicht überschreiten, deren Durchführung in dem für die Wirtschaft wünschenswertem Umfange erst durch die Finanzierung als Notstandsarbeiten erleichtert wurde.

Die im großen Umfange durchgeführten Straßenbauten haben zweifellos dem wirtschaftlichen Bedürfnis Rechnung getragen, ihr Beitrag zur Hebung der Wirtschaft ist allerdings in keiner Weise faßbar. Die Kritik hat vielfach die Frage aufgeworfen, ob die „Nutzleistungen dieser Kapitalanlagen wirklich für die Gesamtheit so groß sind, daß sich die Zuleitung von Milliardenbeträgen in den letzten Jahren verantworten läßt." [1]) Durch die Notstandsarbeiten allein ist der Umfang der Mittel nicht derart erheblich. Aber es bedarf hier einer grundsätzlichen Entscheidung. Die Auswirkung und damit auch die Produktivität der Anlagen ist gleichzeitig von der Aktivität der Wirtschaft abhängig. Eine Belebung und Erleichterung des Verkehrs und damit Beeinflussung der Wirtschaft kann nicht einseitig durch den Bau von Straßen erreicht werden, zumal wenn gleichzeitig die Erhöhung der Steuern eine Unterhaltung von Fahrzeugen beschränkt. Der Straßenbau hat auch für die Wirtschaft seine Gefahren, die da einsetzen, wo das bereits heute schon viel erörterte Problem — Konkurrenz — Eisenbahn — Fahrzeug akut wird. Ein zu weitgehender Straßenbau kann einer rationellen Ausnutzung bestehender Anlagen entgegenwirken und so gleichzeitig zu einer Kapitalvernichtung führen. Bei der Durchführung von Straßenbauten kommt noch hinzu, daß ein großer Teil des aufgewendeten Kapitals auf die Materialbeschaffung entfällt. Durch die noch immer stark bevorzugte Verwendung von Bitumen ergibt sich leicht, daß ein Teil des Kapitals nicht zur weiteren Beschäftigung im Inlande führt, sondern ins Ausland fließt.

Eine Beurteilung der durchgeführten Meliorationen stößt auf besondere Schwierigkeiten, da eine genaue Aufteilung

[1]) Neisser, „Arbeitsbeschaffung durch Bauprogramme"? M. d. W. Jg. 6. 1930. Nr. 27.

der geförderten Maßnahmen fehlt, andererseits die Meliorationen aber in Art und Wirkung außerordentlich verschieden sind.

Der größte Teil der durchgeführten Arbeiten entfällt auf die Fluß- und Bachregulierungen, Hochwasserschutzmaßnahmen und die Vorflutregelung und Entwässerung. Maßnahmen, die zwar für die weiteren Meliorationen unbedingt erforderlich sind, die aber im allgemeinen erst durch die Ausführung der sogen. Folgeeinrichtungen für die Landwirtschaft produktiv werden. Die Fluß- und Bachregulierung zielt im wesentlichen auf eine Beseitigung der Überschwemmungsgefahr und Verhinderung von Mißernten ab. Ihr Wert liegt vor allem in der Sicherung des Ernteertrages und einer etwaigen Schadenverhütung. Jedoch sind diese Arbeiten, je nach der Zahl und Größe der erforderlichen Bauwerke oft mit großen Kosten verbunden, die eine starke Belastung der beteiligten Flächen nach sich ziehen, ohne gleichzeitig eine unmittelbare Ertragssteigerung zu sichern. Letzteres trifft auch vor allem für die Vorflutbeschaffung und Entwässerung zu, die nur in seltenen Fällen allein schon den Erfolg verschafft und durch größere Fruchtbarkeit des betr. Gebietes eine Verzinsung der Kosten ermöglicht.

Die Frage nach dem Wert der durchgeführten Moor- und Ödlandkultivierungen, sowie der Landgewinnung durch Eindeichung ist von besonderer Wichtigkeit, da diese Arbeiten immer wieder als Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit propagiert werden. Für diese Kultivierungen trifft das im stärksten Maße zu, was von allen Meliorationen gilt, daß ihre Wirtschaftlichkeit abhängig ist von der Rentabilität der Landwirtschaft im allgemeinen. Eine generelle Entscheidung ist außerordentlich schwierig, da Kosten und Erfolg bei Hoch- und Niederungsmooren und bei mineralischem Ödland stark voneinander abweichen. Von ganz wesentlichem Einfluß ist die Bewirtschaftungsform: die Kultivierung vom Hofe aus oder durch besondere Kultivierungsbetriebe. Die mit Erwerbslosen durchgeführten Kultivierungen der Deutschen Ödlandkulturgesellschaft haben in der Bearbeitung des Bodens zu einem guten Erfolg geführt, jedoch waren

die Kosten, — die allerdings stark durch die Beschäftigung der Erwerbslosen bedingt waren, — im Verhältnis zu der Ertragsfähigkeit und dem Preise des alten Kulturbodens derart hoch, daß eine Übernahme zu dem sich ergebenden Preise für die Landwirtschaft unmöglich war.

Trotz der Anerkennung des großen Wertes, die solchen Kultivierungsarbeiten — besonders auch im Zusammenhang mit der Siedlungsfrage — zukommt, müssen diese Arbeiten doch in den Hintergrund treten gegenüber wichtigeren Maßnahmen,[1]) die sich unmittelbar und mit geringerem Kostenaufwand produktiv gestalten. Es muß als unwirtschaftlich bezeichnet werden, wenn ungeheure Mittel dazu aufgewandt werden, Neuland zu gewinnen, ohne daß die Möglichkeit besteht, dieses Land in einen gesunden Betrieb einzugliedern und so für die gesamte Wirtschaft ertragreich zu gestalten.

Der Anteil der engeren landwirtschaftlichen Meliorationen der Grundstücksent- und Bewässerungen an den als Notstandsarbeiten durchgeführten Arbeiten dürfte außerordentlich gering sein. Maßnahmen wie Ackerdränagen, Grünlandentwässerungen, die hinsichtlich der Verbesserung der Erzeugnisse und auch infolge der Ertragssteigerung gewöhnlich einen vollen Erfolg sichern und als rentabel bezeichnet werden können, eignen sich weit weniger als die übrigen Meliorationen zur Beschäftigung Erwerbsloser, und nur selten können sie den gestellten Bedingungen in Bezug auf die Beschäftigung Erwerbsloser entsprechen, sodaß sie nur ausnahmsweise herangezogen wurden.

Der Wert der durchgeführten Notstandsarbeiten, der Meliorationen und Flußregulierungen dürfte zum großen

[1]) Dr. Herr, „Die Erschließung von Neuland aus Hochmooren und Landheiden und leider wohl auch manche an sich dringend wünschenswerte Flußregulierung wird man also im allgemeinen einer glücklicheren Zukunft überlassen müssen. Dagegen muß durch planmäßige Ausführung solcher landwirtschaftlichen Wasserregelungen, deren Einträglichkeit auch bei der heutigen Lage der Landwirtschaft keinem Zweifel unterliegt, die Produktionskraft des vorhandenen, verbesserungsfähigen Kulturbodens zur vollen Geltung gebracht werden"! Schr. d. Debokulag, a. a. O. S. 15.

Teil für die Landwirtschaft illusorisch sein. Die Maßnahmen sind in stärkerem Maße den Hochwasserschutzarbeiten, der Abwässerung und industriellen Bebauungszwecken zugute gekommen. Der übrige Teil der Arbeiten aber ist vielfach ohne jeden Zusammenhang mit den erst für die Landwirtschaft produktiv werdenden sog. Folgeeinrichtungen [1]) vorgenommen worden. So ist der erhoffte wirtschaftliche Erfolg der mit großen Kosten durchgeführten Meliorationen für die Landwirtschaft nicht eingetreten, da aus Mangel an Kapital eine weitere volle wirtschaftliche Ausnutzung des verbesserten Bodens durch Folgeeinrichtungen (Binnenent- und Bewässerung, Umbruch, Ansaat, Düngung usw.) nicht durchgeführt werden konnte.[2]) Die zusammenhanglos vorgenommene Vorflutbeschaffung und Entwässerung hat sogar oft zu einer Verschlechterung der Grundstücke geführt.[1]) Diese Tatsache hat starke Kritik hervorgerufen, die umso berechtigter erscheint, als die Mittel der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge einen hohen Prozentsatz der Gesamtfinanzierung [3]) der landwirtschaftlichen Meliorationen ausmachen.

Die von dem Gesichtspunkt der enggezogenen gesetzlichen Bestimmungen ausgehende Auswahl der Notstandsarbeiten hat zur Folge, daß erhebliche Beträge in Arbeiten gesteckt worden sind, die keinerlei Nutzen gebracht haben. Und das, während gleichzeitig gerade auf dem Gebiete der Meliorationen weitgehendste Möglichkeiten zu einer Ertragssteigerung der Wirtschaft liegen, während hunderte von Hektar daliegen, die zum fruchtbarsten Land gestaltet werden könnten, Möglichkeiten, die aber aus Mangel an Kapital unausgenutzt bleiben müssen!

Von dem bisher für die Notstandsarbeiten aufgewandten Kapital nehmen die werbenden Anlagen, die aus ihrem

[1]) Barocka, „Die Folgeeinrichtungen von Meliorationen, ihre Bedeutung und Förderung". Schr. der Deutschen Bodenkultur AG. 1930, a. a. O. S. 37, 40, 41.

[2]) Herr, „Was wird aus der Landeskultur"? Schr. der Debokulag 1930, a. a. O. S. 6.

[3]) Herr, „Die Entwicklung des landwirtschaftlichen Meliorationswesens in und nach dem Kriege". Berichte über Landwirtschaft. N. F. Bd. 8. 1928. S. 88.

Ertrage eine Verzinsung und Tilgung der Kosten ermöglichen, nur etwa 20 % in Anspruch. Die hier geförderten Maßnahmen entfallen fast durchweg auf Unternehmungen, die — wenn sie auch z. T. gemischtwirtschaftlich betrieben werden — durchaus als Anlagen und Betriebe der öffentlichen Hand zu bezeichnen sind. Es ist daher noch fraglich, ob sie auch bei einer auf privatwirtschaftlichen Voraussetzungen aufgebauten Erfolgsrechnung rentabel sind. Wasser-, Gas-, Elektrizitätsversorgungsanlagen. Kraftgewinnungsanlagen, Talsperrenbauten, Hafen- und Bahnbauten können heute bei dem, dem Aufbau der Wirtschaft entsprechenden, immer mehr zunehmenden Aufgabengebiet des Staates — unter die öffentlichen Dienste gerechnet werden. Zum Teil dienen sie kultureller Bedürfnisbefriedigung, sie sind wirtschaftlich komplementäre Leistungen, ihr Einsatz muß daher in entsprechendem Zusammenhang mit dem Bedarf der Wirtschaft stehen, ohne den die ihnen innewohnende Produktivkraft nicht voll wirksam werden kann. Durch die Förderung dieser Arbeiten sind zweifellos große Werte geschaffen worden. Eine zu starke einseitige Verlagerung bei der Durchführung von Notstandsarbeiten auf die werbenden Anlagen — wie sie seit kurzer Zeit zu erkennen ist, — muß aber als bedenklich erscheinen, besonders, da man heute schon von einer Überkapitalisierung spricht. Die Auswirkung dieser Anlagen kann nicht direkt beobachtet werden. Die größeren Projekte sind meist mit starker Kapitalinanspruchnahme verbunden und auf eine längere Bauzeit eingerichtet. Die Gefahr einer Fehldisposition liegt nahe, besonders da bei der starken Umschichtung der Wirtschaft, sich die Entwicklung nur schwer übersehen läßt.

Auf Grund der vorangegangenen Untersuchung über die Bedeutung der durchgeführten Notstandsarbeiten, darf man die Schlußfolgerung ziehen, daß ein Teil der Maßnahmen in mancher Hinsicht zur Belebung und Neugestaltung der Wirtschaft beigetragen hat. Es darf aber nicht außeracht gelassen werden, daß durch die weitgehende Umgestaltung und Neuorientierung der Wirtschaft innerhalb einer kurzen Zeit sich ein für den Ein-

satz der oben genannten Arbeiten außerordentlich günstiges Aufgabengebiet ergab. Daß solche Arbeiten zu einer Steigerung der Produktionskraft führten, spricht nicht dafür, daß sie auf jeden Fall und in beliebigem Maße produktiv sein müssen. Die Verkennung dieser Tatsache hat an vielen Stellen zu einer Überspannung der Maßnahmen geführt, die dadurch in keinem Verhältnis zu den notwendigen wirtschaftlichen Erfordernissen stehen. Der stark hervortretende Gesichtspunkt, möglichst schnell Arbeit für die Erwerbslosen zu schaffen, war die Veranlassung, planlos Arbeiten zu fördern, deren Wert für die Volkswirtschaft zumindest zweifelhaft ist. Durch die Notstandsaktion sind Millionen zu Anlagen verwandt worden, die der Volkswirtschaft keinen entsprechenden Nutzen gebracht, sondern nur zu einer weiteren Belastung der Wirtschaft geführt haben.

5. Die Belastung der Wirtschaft.

Wie weit der Rahmen des Erforderlichen und Tragbaren bei der Durchführung von Arbeiten überschritten worden ist, zeigt die Finanzlage der Städte, deren Überschuldung auch durch die Notstandsarbeiten mitverursacht ist.

Die Erhebung des Deutschen Städtetages [1]) und des Reichsstädtebundes bietet in dieser Hinsicht interessantes Material. In den vier Rechnungsjahren 1926—1929 wurden in allen Städten mit über 25 000 Einwohnern außer Hamburg, Bremen, Bernburg, Bocholt, Meißen und Fulda von diesen Trägern allein Notstandsarbeiten mit einem Gesamtaufwand von 606,7 Mill. durchgeführt, von dem durch die Gemeinden allein 310,4 Mill., etwa 51 v. H., gedeckt werden mußten, wobei nicht in Betracht gezogen ist, daß der in der Forderung enthaltene Darlehnsbetrag

[1]) Czach, „Städte und Finanzierung der Notstandsarbeiten". Der Städtetag, 1930, Nr. 6.
Wergo, „Die Arbeitsfürsorge der Gemeinden". Arbeit und Beruf, 9. Jg. 1930, Nr. 14.
Derselbe, „Gegenwartsfragen der produktiven Arbeitslosenhilfe". D. öff. A. N. Jg. 7 1930 I Nr. 38/39.

ebenfalls aufzubringen ist. Die eingehenderen Untersuchungen über die Notstandsarbeiten in kleineren und mittleren Städten [1]) ergab, daß von den Gesamtkosten im Durchschnitt der Jahre 1927—1929 durch die als Zuschuß gegebene Grundförderung 11.4 v. H., die Grundförderung insgesamt 13.3 v. H., die verstärkte Förderung 28.7 v. H., durch die Förderung insgesamt 41.9 v. H. finanziert wurden. Der restliche Teil, der Gemeindeanteil, wurde im Durchschnitt zu etwa 37,6 % durch Anleihen, zu 7.8 v. H. aus speziellen Deckungsmitteln und zu 12.6 v. H. aus allgemeinen Einnahmen aufgebracht. Zieht man in Betracht, daß ja auch die Förderungsdarlehn verzinst und getilgt werden müssen, so ergibt sich, daß etwa 65 v. H. aller Ausgaben für Notstandsarbeiten durch Schuldenaufnahme gedeckt wurden. Für 1929 war für nahezu 18 v. H. des Aufwandes eine Abdeckung aus laufenden Einnahmen der Gemeinden vorgesehen. Ziegler [2]) weist darauf hin, daß auf Grund zahlreicher Angaben anzunehmen sei, „daß ein starker Anteil auch hiervon vorläufig durch kurzfristige Kreditaufnahme beschafft werden mußte, deren Abdeckung — gerade mit Rücksicht auf die inzwischen durch Ausgaben für Wohlfahrtserwerbslose und Mindereingänge an Realsteuern angespannten Mittel der Städte — aus laufenden Einnahmen nicht mehr möglich ist, so daß sich die Schuldenlast noch vergrößern dürfte."

Diese Art der Finanzierung der Notstandsarbeiten dürfte typisch sein. Es ist anzunehmen, daß auch bei den übrigen Trägern, den Kommunalverbänden, den öffentlichrechtlichen Zweckverbänden und dergl. die Verhältnisse ähnlich liegen. Die Möglichkeit, durch die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge einen Teil — wie man annahm mindestens 50—60 % — des zur Durchführung der Arbeiten notwendigen Kapitals zu erhalten, war die Veranlassung dazu, in weitgehendstem Maße kostspielige Projekte durchzuführen, die man glaubte unter diesen Bedingungen sich leisten zu können. Ja, von den Regierungsstellen wurde oft zur Durchführung und Vorwegnahme solcher

[1]) Ziegler, „Notstandsarbeiten in kleinen und mittleren Städten in den Rj. 1927 — 1929". D. öff. A. N. Jg. 7 1930 I. Nr. 5.

[2]) Ziegler, a. a. O.

Arbeiten gedrängt. Daß diese Arbeiten als Notstandsarbeiten viel teurer würden, daß vor allem die als verstärkte Förderung aufgenommenen Darlehnsbeträge zurückgezahlt werden müßten, daran hat man in den seltensten Fällen gedacht. Die Tatsache, daß ein relativ hoher Betrag unter günstigen Zinsbedingungen mit Vorausschaltung von zwei Freijahren zunächst zur Verfügung stand, die Möglichkeit, die restlichen Gelder auf dem Anleihewege zu erhalten, war zu verlockend. Die Förderungshöhe dürfte dabei in den meisten Fällen überschätzt worden sein. Die Zahl der geplanten Tagewerke wurde nicht innegehalten, und die Deckung ergab sich als weit geringer, als man angenommen hatte.[1]) Die Planung von Notstandsarbeiten, mit der man in starkem Maße auf die Arbeitslosigkeit einwirken wollte, hat die Gemeinden und Verbände zu Ausgaben getrieben, die in gar keinem Verhältnis zu ihrer Finanzkraft stehen. Es besteht kein Zweifel, daß die Aufwendungen für Notstandsarbeiten an der Verschuldung der öffentlichen Körperschaften einen teilweise nicht geringen Anteil haben. Das Ergebnis ist, daß ein großer Teil der Beträge nun durch Preiserhöhung und durch erhöhte Steuern wieder hereingeholt werden muß und so die Wirtschaft weiter belastet wird.

6. Zusätzlichkeit und volkswirtschaftlicher Wert.

Die vorangegangenen Ausführungen zwingen dazu, auch kurz zur Frage der Zusätzlichkeit Stellung zu nehmen. Nach § 2 der Richtlinien sollen nur solche Arbeiten gefördert werden, die ohne Förderung nicht vorgenommen werden können, d. h. es soll dem Zweck der Notstandsarbeiten entsprechend über den Rahmen der vorhandenen Arbeitsgelegenheit hinaus ein Mehr an Arbeit geschaffen werden. Wie Wilhelmi[2]) zutreffend ausführt, ist die Zusätzlichkeit eine Finanzierungsfrage. Es ist also durchaus möglich, daß Arbeiten, die unter das reguläre Aufgabengebiet fallen, daß Arbeiten, die großen volkswirtschaftlichen Wert besitzen, aus Mangel an Kapital

[1]) Ziegler, a. a. O.

[2]) Wilhelmi, W. A. f. a. a. O. S. 38.

nicht durchgeführt werden können, daß also bei solchen Arbeiten die Zusätzlichkeit durchaus gegeben sein kann, „weil unter den heutigen Verhältnissen auf dem Kapitalmarkt die Mittel nicht oder nicht zu erschwinglichen, die Rentabilität gewährleistenden Zinssätzen zu haben sind." [1])

Zieht man in Betracht — da auch die Länder sich die verstärkte Förderung z. T. auf dem Anleihewege verschafft haben — daß etwa 50—60 % der Mittel für die Notstandsarbeiten durch Anleihen, die teils zu recht ungünstigen Bedingungen im Auslande aufgenommen wurden, gedeckt sein dürften, so kann man sich nicht dem Gedanken entziehen, daß die Zusätzlichkeit mit der Verschuldung gleichzusetzen ist, d. h. ein Mehr an Arbeit nur durch Anleihen, die als größtenteils vorweggenommene Steuereinnahmen die Wirtschaft belasten müssen, erzielt wurde.

Bei den größeren kapitalintensiven Projekten muß die Zusätzlichkeit vielfach als zweifelhaft erscheinen, da der Anteil der Förderungsmittel im Verhältnis sehr gering ist, dieser Betrag also für die Durchführung kaum ausschlaggebend sein dürfte. Im übrigen aber ist anzunehmen, daß Zuschuß und Darlehn den Anreiz zur Inangriffnahme der meisten Arbeiten gegeben haben. Die durch die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge gewissermaßen gegebene Finanzierungsgarantie hat die Durchführung der Arbeiten in vielen Fällen erleichtert und ermöglicht. Dies war aber gerade auch der Anstoß dazu, daß man Arbeiten durchführte, die weniger dringlich und notwendig waren, daß man weit mehr Aufwendungen gemacht hat, als man es aus eigenen steuer- oder erwerbswirtschaftlichen Einnahmen getan hätte. Es liegt also in dem Einwand,[2]) daß Zusätzlichkeit und volkswirtschaftlicher Wert der Arbeiten nicht vereinbar seien, da solche Arbeiten, die einen volkswirtschaftlichen Wert hätten, auch ohne Förderung ausgeführt würden, wenn auch nicht in der starren Konsequenz, so doch im Kern eine gewisse Berechtigung. Eine knappe Kapitalverfügung wird immer

[1]) Wilhelmi, w. A. f. a. a. O. S. 38.
[2]) Böhm, „Arbeit und Beruf". 1928. Heft 4.

dazu führen, zunächst die dringlichsten Aufgaben zu erfüllen. Die Zusätzlichkeit darüber hinaus wird auch eine weitere Erfüllung von solchen Aufgaben ermöglichen, die dann aber leicht „aus dem Gebiet des Notwendigen in das des Wünschbaren hinübergreifen".[1]) Es ist nicht zu verkennen, daß das Steueraufkommen eine gewisse Gewähr dafür bietet, daß die dafür bereitgestellten öffentlichen Dienste in einem entsprechenden Verhältnis zu den wirtschaftlichen Notwendigkeiten stehen. Ein Mehr in der Bereitstellung von Mitteln wird — besonders, wenn sie der öffentlichen Wirtschaft zugute kommen — leicht zu einer Unzweckmäßigkeit der Leistungen führen.

Man wird auf Grund dieser Feststellungen wohl kaum an dem Gedanken vorübergehen können, daß nach dem tatsächlichen Ergebnis das zunächst erreichte Mehr an Arbeit zum großen Teil auf Kosten des volkswirtschaftlichen Wertes, d. h. zu Lasten der künftigen Wirtschaft erreicht werden konnte.

Man kann den Kreis der Betrachtungen über den volkswirtschaftlichen Wert der Notstandsarbeiten dahin schließen, daß die von Cassel erhobenen Bedenken gegen die Notstandsarbeiten im Grundsätzlichen berechtigt sind. Cassel dürfte jedoch verkennen, daß durch die Notstandsarbeiten Aufgaben übernommen worden sind, die sich durch den erweiterten Wirkungskreis der öffentlichen Wirtschaft auch als wirtschaftlich notwendig ergaben, für diese Arbeiten dürfte eine Produktivität vollkommen zutreffen. Darüber hinaus aber sind Arbeiten gefördert worden, deren produktiver Wert zweifelhaft ist, für die notwendig das zutreffen muß, daß sie zwar im Augenblick eine Beschäftigung von Erwerbslosen und damit für einen Teil der Arbeitslosen eine Linderung der Not erzielt haben, höchstwahrscheinlich aber insbesondere durch die Art ihres Einsatzes die Wirtschaft ungünstig beeinflußt und dadurch weitere Arbeitslosigkeit hervorgerufen haben dürften.

[1]) v. Beckerath, „Reparationsagent und Deutsche Wirtschaftspolitik", a. a. O. S. 86.

Schlußbetrachtungen

Seit Beendigung des Krieges ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Frage gewesen, mit der sich sowohl Staatsmänner wie Männer der Wissenschaft, alle Wirtschaftskreise und auch die öffentliche Meinung am meisten beschäftigt haben. Die anhaltende, das Volksganze bedrohende Arbeitslosigkeit forderte dringend eine Lösung oder zumindest eine Linderung der Folgen. Dazu kam die Erkenntnis, daß die Arbeitslosigkeit als Folge des komplizierten Wirtschaftsaufbaus, der Europäischen Entwicklung wie auch der Veränderung der weltwirtschaftlichen Beziehungen womöglich eine Erscheinung sei, mit deren Auftreten die modernen Wirtschaftsstaaten immer rechnen müßten. Sie führte dazu, daß der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch grundsätzliche Bedeutung zugemessen wurde. So hat wohl kaum ein Problem im Schrifttum und in der Öffentlichkeit solche Beachtung gefunden.

In den vielseitigen Erörterungen wird den Notstandsarbeiten großes Interesse entgegengebracht. Überwiegend werden sie als Mittel, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, herangezogen. Besonders die öffentliche Meinung hat immer wieder als unbedingte Lösung die Bereitstellung von öffentlichen Arbeiten und die Durchführung der direkten Beschäftigung gefordert.

Es liegt nur zu nahe, in der unmittelbaren Bereitstellung von Arbeiten die beste Hilfe zu sehen. In völliger Verkennung des Zusammenhanges von Wirtschaft und Staat argumentiert man vielfach so: die Wirtschaft versagt, also läßt der Staat Arbeiten durchführen, bei denen dann die Arbeitslosen Beschäftigung finden. Die Lösung ist anscheinend so einfach. — Schon die ersten Bekämpfungsmaßnahmen gleich nach dem Kriege sehen Beschäftigungsarbeiten vor. Seitdem ist man von der direkten Beschäftigung von Arbeitslosen bei öffentlichen Arbeiten nicht mehr abgegangen. Aus der ersten Aktion entwickelte sich ein ganzes System von Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit, in dem die Arbeitsbeschaffung durch Förderung

von öffentlichen Arbeiten und von diesen wiederum die Notstandsarbeiten den größeren Teil der Mittel in Anspruch genommen haben.

In der vorliegenden Abhandlung galt es — im Gegensatz zu der Überschätzung der Arbeiten — die tatsächliche Auswirkung der von 1924 — 1931 durchgeführten Notstandsarbeiten zu untersuchen. Wenn man sich nicht durch Teilerfolge besonders auf sozialem Gebiet blenden läßt und das Ergebnis nüchtern und klar unter Berücksichtigung der großen volkswirtschaftlichen Zusammenhänge betrachtet, so kommt man nicht an der Tatsache vorbei, daß durch die Notstandsarbeiten ein Mehr an Arbeit nicht erzielt und die Arbeitslosigkeit nicht bekämpft worden ist. Das äußere Ergebnis ist eine Täuschung.

Verfolgt man die durchgeführten Notstandsarbeiten über die Jahre hindurch, so ist eine gewisse Entwicklung und Vertiefung der Handhabung der Arbeitsbeschaffung auf diesem Wege nicht zu verkennen. Viele Fehler wurden überwunden, manche Mängel bei der Durchführung der Arbeiten abgestellt. Auch in der grundsätzlichen Einstellung ist man keineswegs bei der ersten primitiven Einstellung stehen geblieben. Von maßgeblicher Seite findet man Meinungsäußerungen vor, die weit von der anfänglichen Überschätzung der Wirkungsmöglichkeit durch Notstandsarbeiten abrücken und auf die Grenzen hinweisen. Man sieht teilweise die Arbeiten als „Linderungsmittel" oder als Mittel zur „Prüfung des Arbeitswillens" an. Im Laufe der Jahre ist immer stärker betont worden, daß die Arbeiten volkswirtschaftlichen Wert haben müßten und von diesem Gesichtspunkt aus sind die Notstandsarbeiten mehr auf das Gebiet der werbenden Anlagen verlagert worden.

Und trotzdem hat man sich von dem grundsätzlichen Irrtum in Bezug auf die Notstandsarbeiten nicht freimachen können. In der Auswahl der Notstandsarbeiten und der Art ihres Einsatzes — was gerade wesentlich gewesen wäre — sind grundlegende Änderungen nicht vorgenommen worden. Die getroffenen Verbesserungen sind mehr dem allmählich fein ausgeklügelten System zugute gekommen. Das schematische „Verfahren" ist geblieben, es hat an Starrheit nicht verloren und ist so kompliziert geworden, daß die Wirkungsmöglich-

keit der Arbeiten dadurch von vorneherein schon begrenzt ist. Ein Einsatz von Notstandsarbeiten nach größeren Gesichtspunkten ist aufgrund der ganzen Handhabung der Durchführung überhaupt nicht möglich.

Der grundsätzliche Fehler bei der Arbeitsbeschaffung durch Notstandsarbeiten liegt aber in der Verkennung der volkswirtschaftlichen Zusammenhänge, der Überschätzung der direkten Beschäftigung, vor allem auch in der Überschätzung der Wirkung von allen öffentlichen Arbeiten schlechthin auf die Produktivität der Volkswirtschaft.

Wie schon ausgeführt wurde, ist die Durchführung von Notstandsarbeiten nur eine Art der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bis 1927 [1]) war sie auch rein finanziell gesehen die bedeutsamste. Dann sind im Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge mehr und mehr auch andere Wege beschritten worden. In diesem Zusammenhang sind die Maßnahmen zur Überführung städtischer Erwerbsloser aufs Land, die Förderung des Nachwuchses von Facharbeitern im Baugewerbe, die Förderung des Landarbeiterwohnungsbaues, die Darlehn an die Ödlandkulturgesellschaft, die Reederkredite, die Darlehn an die Deutsche Bodenkultur A.-G., die Förderung des Frühgemüsebaus u. a. zu nennen. Diese Maßnahmen sind grundsätzlich anders zu beurteilen. Sie sind weniger starr. Sie bringen nicht die Unkosten der direkten Beschäftigung mit sich und bieten im Einsatz weit mehr Möglichkeiten. Die im weiteren Rahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge durchgeführten Arbeiten sind stärker darauf abgestellt, mittelbar eine Besserung der volkswirtschaftlichen Produktivität herbeizuführen, sie suchen das Übel mehr an der Wurzel zu fassen. Das trifft besonders für die Meliorationskredite, die Darlehn an die Deutsche Bodenkultur AG. und die Förderung des Frühgemüsebaus zu. Doch treten diese Maßnahmen gegenüber den sonst üblichen öffentlichen Arbeiten nur wenig in den Vordergrund. Die bisherige Durchführung auch der neben den Notstandsarbeiten durchgeführten Maßnahmen läßt erkennen, daß sie auf dem Boden des Systems der Notstandsarbeiten gewachsen sind. Sie sind noch zu sehr an die „Richtlinien" und an das „Verfahren" gebunden.

[1]) Siehe Anhang Tabelle 4.

[1]) Siehe Fußnote Seite 4.

Eine Beurteilung der Bedeutung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit — hier insbesondere der Notstandsarbeiten — kann nur von dem Gesichtspunkt der volkswirtschaftlichen [1]) Belange, also auch unter Berücksichtigung der außerwirtschaftlichen, der gesamtstaatspolitischen Elemente, — allein aus erfolgen. Diese Belange erfordern jedoch ein sinnvolles Vorgehen bei dem Einsatz der Arbeiten, eine Verhältnismäßigkeit der Leistungen unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Zusammenhänge.

Die von Cassel auf den Plan gerufene wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Frage der wirkungsvollen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat erkennen lassen, daß für den Staat durch eine großzügige Wirtschaftspolitik durchaus die Möglichkeit vorhanden ist, die Wirtschaft zu beeinflussen, sie zu lenken und so zu fördern, daß Krisen überwunden werden können.[2]) Diese Wirkungsmöglichkeit ist bei richtigem Einsatz in gewissem Grade durch die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, zweifellos jedoch durch die Arbeitsbeschaffungsprogramme, wie sie in der jüngsten Zeit herausgekommen sind, gegeben. Diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind frei von jedem „System", sie stehen in keinem Zusammenhang mehr mit der Art der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge. Sie zielen durch großzügigen Einsatz von Arbeiten auf die mehr mittelbare Belebung aller volkswirtschaftlichen Kräfte ab. Aber auch für diese Arbeiten muß das gelten, was bei der grundsätzlichen Behandlung der Frage der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Notstandsarbeiten an Erkenntnis gewonnen wurde:

> daß die Tätigkeit des Staates und der öffentlichen Verbände sich auf Leistungen beschränkt, die zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen sehr wichtig sind, die aber nur im richtigen Zusammenhang mit der Wirtschaft diese günstig beeinflussen, [3])

---

[1]) Volkswirtschaft im Sinne „eines staatlichen Wirtschaftskreises, als ein politisch-wirtschaftlicher Begriff". Siehe Wunderlich, Frieda, a. a. O. S. 135, siehe ferner die vorangegangenen Ausführungen S. 100. ff.

[2]) Siehe die vorangegangenen Ausführungen: S. 110 ff., S. 115 ff.

[3]) Siehe hierzu die Ausführungen auf S. 116 ff.

„daß der grundsätzliche Aufbau der Wirtschaft der Macht den Weg vorschreibt, den sie zu gehen hat, um ihr Ziel zu erreichen", [1])

daß der Einsatz des Kapitals planmäßig erfolgen muß, d. h. daß die geförderten Arbeiten richtig in das Ganze eingegliedert, daß sie den jeweiligen Erfordernissen und der Gesamtlage der Volkswirtschaft entsprechend nicht als losgelöste Einzelmaßnahme, sondern innerhalb der gesamten Staatsführung und Staatspolitik eingesetzt werden müssen.

Die bis zur Fertigstellung der vorliegenden Arbeit — bis 1931 — durchgeführten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lassen diese Voraussetzungen vielfach vermissen. Das spricht aber nicht dagegen, daß nicht auf diesem Wege die Möglichkeit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorhanden ist.

[1]) Siehe Westpfalen, a. a. O. S. 88 und die Ausführungen auf S. 107 ff.

Tab. 2

Nach dem Kriege bei Notstandsarbeiten geleistete Tagewerke ⟨Tgw.⟩

Zeitraum	Tgw. insges. [1]	Tgw. mit Grund- u. verstärkt. Förderg.	Quelle
	in 1 000		
1920 – 1926	· ⟨181 019⟩ [2]	rd. 148 000 [3] ⟨118 000⟩	Zusammenfassung auf Grund der Angab.: R. A. Bl. Nr. 8 1925 I. S. 74. R. A. Bl. Nr. 8 1928 S. 74. Bericht Nr. 2455, S. 16; Akte 5 3 b. Heft 3, S. 135. d. R. Anst; Denkschrift Nr. 2921 S. 29 u. Schätzungen der Reichsanstalt.
1. Jan. 1927 bis 30. März 1927	·	6 829	R. A. Bl. 1927 II, S. 176
1927/1928	54 098 [2]	·	
Rechj. 1927	·	16 045	R. A. Bl. 1927 II, S. 316, II. S. 467; 469; 1928 II. S. 107.
Rechj. 1928	· ·	9 753	R. A. Bl. 1929 II, S. 400.
Rechj. 1929	14 530	9 765	R. A. Bl. 1930 II, S. 264, Heft 16.
	rd.	rd.	
1920 – 1929	250 800	160 400	

[1] einschl. der Tagewerke, die nur Grundförderung erhielten.

[2] ungefähre »Schätzungen«, errechnet auf Grund der beschäftigten Notstandsarbeiter.

[3] anerkannte Tgw. – Erfahrungsgemäß werden 20 % der anerkannten Tgw. nicht geleistet, sodaß man 118 Mill. geleistete Tgw. annehmen kann.

Tab. 3

Seit 1924 für Notstandsarbeiten bereitgestellte Mittel der Grund- und der verstärkten Förderung.

Zeitraum	Mittel insges. in 1000 RM	Grund-förderung in 1000 RM	Verstärkt. Förderung Reichs- u. Landesm. ausgezahlt in 1000 RM	Quelle
Rechj. 1924	rd. ⟨76.600⟩	rd. ⟨18.100⟩	⟨58.500⟩ [1] ⟨70.000⟩	
Rechj. 1925	⟨119.800⟩	⟨22.100⟩	⟨97.700⟩ [1]	
Rechj. 1926	⟨246.100⟩	⟨96.100⟩	156.000	R. A. Bl. 1927 II. S. 176
Rechj. 1927	⟨171.900⟩	⟨53.000⟩	118.911	R. A. Bl. 1927 II. S. 314, II. S. 467, 1928 II. S. 107, S. 321
Rechj. 1928	⟨112.956⟩	⟨34.100⟩	78.356	R. A. Bl. 1928 II. S. 556, 1929 II. S. 279
Rechj. 1929	115.623	35.583	80.040	R. A. Bl. 1929 II. S. 400, S. 490, 1930 II. S. 264
1. Vj. 1930	21.118	6.258 [2]	14.860	R. A. Bl. 1930 II. S. 387, S. 526
2. Vj. 1930	18.390	6.635	11.755	

⟨ ⟩ Unveröffentlichte Zahlen der Reichsanstalt, teils Schätzungen.

[1] Die Angaben für 1924, 1925 umfassen die gesamte produktive Erwerbslosenfürsorge, da eine strengere Scheidung für diese Zeit nicht vorliegt. Es ist aber anzunehmen, daß der größte Teil der Mittel auf die eigentlichen Notstandsarbeiten entfällt.

[2] Einschl. 2,3 Mill. RM für Tgw. die vor dem 1. 4. 30 abgeleistet sind.

Tab. 4.

Die Aufwendungen für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ⟨bzw. Fürsorge⟩ sowie für Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit ⟨wertschaffende Arbeitslosenfürsorge⟩ in den Jahren 1924 – 1930 in Mill. RM ⟨R. A. Bl. 1929 II. S. 84 – 86, R. A. Bl. 1930 H. 12 II. und nicht veröffentlichte Angaben der Reichsanstalt. [1]⟩

Kalenderjahr	Gesamtaufwand der R. Anst. für AV. u. AV. ⟨bezw. Erwerbslosenfürsorge⟩ einschl. Mittel des Reichs u. der Gemeinden für Sonderfürsorge u. Krisenfürsorge ⟨Sp. 4, 5 u. 6⟩	Unterstützungsaufwand					Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit [6]				
		der **Arbeitslosenversicherung** ⟨bezw. Arbeitslosenfürsorge⟩	berufsübliche Sonderfürsorge: Anteil der Reichsanstalt 1/5	berufsübliche Sonderfürsorge: Anteil aus Reichsmitteln [2] 4/5	für die Krisenunterstützung [2] [3]	insges. ⟨Sp. 3–6⟩	Mittel der [4] Reichsanstalt ⟨Einschl. Grundf.⟩	wertschaffd. Arbeitslosenfürsorge [5] ⟨Mittel des Reichs und der Länder⟩	– Rechnungsjahr – es entfallen auf Notstandsarbeiten: Grundförderung enthalten in Sp. 8	verstärkte F. ⟨Reichs- u. Landesmittel⟩ enthalt. i. Sp. 9	insges. ⟨Sp. 10, 11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1924	rd. 333,3 [3]	285,8 [3]	.	.	.	285,8 [3]	.	⟨ 58,5⟩	rd. ⟨18,1⟩	rd. ⟨ 58,5⟩	rd. ⟨ 76,6⟩
1925	270,7 [3]	217,8 [3]	.	.	.	217,8 [3]	.	⟨ 97,7⟩	⟨22,1⟩	⟨ 97,7⟩	⟨119,1⟩
1926	1 226,9	1 077,1	.	.	5,8	1 082,9	88,3	⟨166,0⟩	⟨90,1⟩	⟨156,0⟩	⟨246,1⟩
1927	918,2	621,9	.	.	162,8	784,7	68,3	⟨235,9⟩	⟨53,3⟩	118,9	⟨172,0⟩
1928	1 071,4	819,3	.	.	130,0	949,3	38,5	⟨249,0⟩	⟨34,1⟩	78,4	⟨112,5⟩
1929	1 538,8	1 092,1	26,4	105,4	166,6	1 387,3	40,1	⟨152,4⟩	35,6	80,0	115,6
1930											

[1]⟩ Siehe auch Berndt: „Die Aufwendungen für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge in den Jahren 1924 – 1927. R.A.Bl. 1928, II. S. 49 und weitere Quellenangaben auf Tab. 3.

[2]⟩ Einschließlich des Aufwandes für Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit.

[3]⟩ Die Mittel werden vom Reich und den Gemeinden aufgebracht.

[4]⟩ Auf Grund der §§ 132 – 140 des AVAVS. umfassen die Mittel: Reisezuschüsse, Familienzuschüsse für Angehörige auswärts Beschäftigter, Beschaffung von Arbeitsausrüstungen Anlernezuschüsse, Umschulung, Fortbildung und sonstige Mittel zur Förderung der Arbeitsaufnahme sowie Darlehn und Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge ⟨§ 139 Abs. 1⟩ sog. Grundförderung ⟨Sp. 10⟩ und andere Sondermaßnahmen.

[5]⟩ Die Ausgaben umfassen den weitesten Rahmen der Maßnahmen, die z. T. die gleichen sind, wie in Anm. 4 angeführt, außerdem umfassen sie Überführung städtischer Erwerbsloser aufs Land, Förderung des Nachwuchses von Facharbeitern im Baugewerbe, – an bes. Maßnahmen: Förderung des Landarbeiterwohnungsbaues, Reederkredite, Zinszuschüsse für Straßenbauten, Darlehn an die Ödlandkultur G. m. b. H., an die Deutsche Bodenkultur A. G., Förderung des Frischgemüsebaues und andere Sondermaßnahmen ⟨§ 140⟩; ein großer Teil der Mittel entfällt auf die „Notstandsarbeiten", siehe Sp. 11.

[6]⟩ Die Mittel für die Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit sind zum größten Teil Darlehn ⟨Sp. 9 u. 11⟩.

LITERATUR-VERZEICHNIS

Denkschriften — Berichte

Denkschrift der am 10. April 1922 zusammengetretenen Konferenz in Genua vorgelegt „Die Erwerbslosigkeit der Welt, ihre Wirkung und ihre Bekämpfung".
Beil. zum R.A.Bl. 1922 Nr. 8.

Druckschrift des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt 1925, „Fünf Jahre produktive Erwerbslosenfürsorge in Preußen".

Bericht des 8. Ausschusses (Volkswirtschaft) über produktive Erwerbslosenfürsorge.
Reichstagsdrucksache III, 1924/26 Nr. 2455.

Denkschrift über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Reichsregierung.
Reichstagsdrucksache III, 1924/27 Nr. 2921.

Bericht über das Ergebnis der Beratungen des Arbeitsausschusses zur Untersuchung der wirtschaftspolitischen Seite des von der Regierung aufgestellten Arbeitsbeschaffungsprogramms zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit 1920/27.
Vorl. Reichswirtschaftsrat, Drucksache Nr. 349.

Denkschrift (unveröffentlicht) „Die sozialpolitische Bedeutung der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge", bearbeitet im Reichsarbeitsministerium.

Deutsche Sozialpolitik 1918—1928, Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929.

Denkschrift zur Erhebung über die Arbeitslosigkeit im Winter 1927/28.
Beil. zum R.A.M.A. Nr. 36 vom 4. 9. 1928.

Vierteljahrs-Berichte über die produktive Erwerbslosenfürsorge R.A.Bl. 1927. Nr. 15, 24, 36.

Vierteljahrs-Berichte über die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge. R.A.Bl. 1928. Nr. 7, 19, 34.
1929 Nr. 19, 27, 33. 1930 Nr. 16, 24, 33.

I. Bericht der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die Zeit vom 1. Okt. 1927 bis zum 31. Dez. 1928. R. A. Bl. 1929 Nr. 6.

II. Bericht für die Zeit vom 1. Okt. 1928 bis zum 31. Dez. 1929. R. A. Bl. 1930 Nr. 12.

Entwurf eines Berichtes über das landwirtschaftliche Meliorationswesen. Nov. 1929. Dr. Dr. Barocka, Berlin, Enquête-Ausschuß Tgb.-Nr. 13131a/29.

Abschnitt IV. Die Finanzierung der Meliorationen. Neubearbeitet von v. Bissing. Enquête-Ausschuß Tgb.-Nr. 13131b/29. II.

Drucksachen und Sitzungsberichte des Reichstages, des Landtages und des vorl. Reichswirtschaftsrates.

Zeitungen und Zeitschriften

Amtsblatt des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt („Volkswohlfahrt")
Arbeit und Beruf (A. u. B.)
Archiv für soziale Gesetzgebung
Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik
Berichte über Landwirtschaft (Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft)
Berliner Börsen-Zeitung
Berliner Tageblatt (B. Tgbl.)
Der Arbeitgeber
Der Deutsche Volkswirt (Dt. Volksw.)
Der Deutsche Ökonomist
Der öffentliche Arbeitsnachweis (D. öff. A. N.)
Der Städtetag
Der Straßenbau
Deutsche Allgemeine Zeitung (D. A. Z.)
Deutsche Bauzeitung
Deutsche Bergwerks-Zeitung (D. B. Z.)
Deutsche Landwirtschaftliche Presse, 57. Jg. Nr. 5 1930. Landeskultursondernummer
Deutsche Tiefbauzeitung
Deutsche Wirtschafts-Zeitung
Die Arbeit

Frankfurter Zeitung (F. Z.)
Handwörterbuch der Staatswissenschaften
Internationale Rundschau der Arbeit
Kölner Sozialpolitische Vierteljahrsschrift
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
Magazin der Wirtschaft (M. d. W.)
Mitteilungen des Vereins zur Förderung der Moorkultur im Deutschen Reiche. Sonderheft über Meliorationskredite, Juli 1927
Reichsarbeitsblatt (R. A. Bl.)
Reichsarbeitsmarktanzeiger (R. A. M. A.)
Reichsgesetzblatt (R. G. Bl.)
Ruhr und Rhein
Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche
Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt (S. Pr.)
Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik
Schriften des Vereins für Sozialpolitik (Schr. d. V. f. Sp.)
Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung
Volkswirtschaftliche Blätter
Vossische Zeitung (Voss. Ztg.)
Weltwirtschaft, Sonderheft 1. 1930. Landwirtschaftliche Siedlungs- und Meliorationsfragen
Wirtschaftsdienst
Wirtschaft und Statistik (W. u. St.)
Zentralblatt der Bauverwaltung
Zeitungsausschnitte, Archiv des vorläufigen Reichswirtschaftsrates

Kommentare und Handbücher

Albrecht und Richter: Die produktive Erwerbslosenfürsorge, Berlin 1921

Albrecht und Wilhelmi: Öffentliche Notstandsarbeiten nach den Bestimmungen des Reichsarbeitsministers vom 17. Nov. 1923, Berlin 1924

dieselben: Die produktive Erwerbslosenfürsorge, Berlin 1926

Blackholm: Das Recht der öffentlichen Notstandsarbeiten. Bücherei des öffentlichen Arbeitsnachweises 1, 3, 3. Auflage, Stuttgart 1925, 1926

Christ, Fischer, Gairing u. a.: Öffentliche Notstandsarbeiten. Vierter Teil. Bücherei des öffentlichen Arbeitsnachweises. II 5/6 Stuttgart 1926

Fischer, Stadtrat u. a.: Kommentar zum AVAVG vom 16 Juli 1927, Stuttgart 1928.

Herrnstadt, E.: Kommentar zum AVAVG vom 16. Juli 1927, Berlin 1927; vom 12. Okt. 1929, Berlin 1930

derselbe: Rechtsprechung zum AVAVG, 1. Jg. Berlin 1928, 2. Jg. Berlin 1929

derselbe: Die Bestimmungen über die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, Berlin 1928.

Jaeger, Neuburger, Adam: Kommentar zum AVAVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1929 nebst dem Gesetze vom 27. Dez. 1929. 3. Bd., Stuttgart 1930

Schmeisser, H.: Handbuch der Erwerbslosenfürsorge, 2. Aufl., Berlin 1926, Erg. Bd. 1927.

Scholz-Herrnstadt: Handbuch der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge, Berlin 1929

Weigert, O. u. a.: Kommentar zum AVAVG vom 16. Juli 1927, Berlin 1927

derselbe: Ausführungsvorschriften zum AVAVG vom 16. Juli 1927, Berlin 1928

Wilhelmi, K.: Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, Berlin 1928

Zschucke, M.: Die Erwerbslosenfürsorge, Dresden 1924, Erg. Bd. Dresden 1925

Dissertationen

Heßler, K.: Die Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses der Notstandsarbeiter. Jena 1926

Jores, H.: Die bedeutsamsten Versuche zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit in Deutschland, in der Vorkriegs-, Kriegs- und Nachkriegszeit. Diss., Würzburg 1927

Kamrath: Die produktive Erwerbslosenfürsorge durch Förderung arbeitsbeschaffender Maßnahmen aus öffentlichen Mitteln (bis 1922) Diss., Berlin 1924 (Masch.)

Lehrmann, R.: Die Arbeitsbeschaffung als Entlastungsfaktor der unterstützenden Fürsorge für Arbeitslose. Diss., Hamburg 1927. (Maschinenschrift)

Manes, J.: Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit durch Stabilisierung der Wirtschaft. Diss., Gießen 1926

Miehe, K.: Die Rechtsstellung der Notstandsarbeiter, Stuttgart 1927

Pommernelle, L: Die Notstandsarbeiten der produktiven Erwerbslosenfürsorge. Diss., Jena 1929

Raphael, K.: Die Wirtschaftlichkeit der Notstandsarbeiten. Diss., Berlin 1929

Riepe, Fn.: Die produktive Erwerbslosenfürsorge. Diss., Berlin 1924. (Maschinenschrift)

Wildebrandt, A.: Arbeitslosenfürsorge u. Arbeitsdienstpflicht. Diss., Berlin 1924

Amonn: Objekt und Grundbegriffe der theoretischen Nationalökonomie. Leipzig-Wien 1911

derselbe: Der Begriff der Sozialpolitik. Schmollers Jahrbuch 48. Jg. 1. 2. 1924 S. 159

v. Beckerath, H.: Reparationsagent und Deutsche Wirtschaftspolitik, Bonn 1928

derselbe: Die Gefahren übermäßiger Auslandskredite für Währung und Wirtschaft. Kölner wirtschafts- und sozialpolitische Studien

Berger, E.: Arbeitsmarktpolitik, Leipzig 1926, Sammlung Göschen

Böhm-Bawerk, E.: Macht oder ökonomisches Gesetz? Zeitschrift für Volksw., Sozialp. u. Verwaltung. Bd. 23. 1914

Brachliegende Arbeitskraft. Das Problem der Rücküberführung Erwerbsloser in eine rationalisierte Wirtschaft, Düsseldorf 1927

Braun, M. St.: Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Leipzig-Wien 1929

Cassel, G.: Theoretische Sozialökonomie. 4. Aufl. Leipzig 1927

Conrad, O.: Absatzmangel und Arbeitslosigkeit als Dauerzustand, Wien 1926

Der gegenwärtige Stand des landwirtschaftlichen Meliorationswesens. Schrift der Deutschen Bodenkultur AG. (Debokulag), Berlin 1930

Egger, A.: Die Belastung der deutschen Wirtschaft durch die Sozialversicherung, Jena 1929

Goldschmidt, J.: Arbeitsfürsorge. Eine kritische Untersuchung zur Frage der Arbeitsbeschaffung für arbeitsfähige Arbeitslose. (Kölner Sozialpolitische Vierteljahresschrift. 7. Jg. 1928, Nr. 4)

Günther, A.: Theorie der Sozialpolitik, Berlin u. Leipzig 1922

Günther, E.: Sozialpolitik, Berlin 1930

Heimann, E.: Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik. Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik 1930. Bd. 182

Hellersberg, M.: Arbeitsvermittlung und Erwerbslosenfürsorge, Berlin 1927

Herkner, H.: Die Arbeiterfrage. 8. Auflage, 1, 2. Berlin und Leipzig 1922

derselbe: Unbestrittene und bestrittene Sozialpolitik. (Schmollers Jahrbuch, 48. Jg. 1, 2. 1924, S. 211)

derselbe: Sozialpolitischer Liberalismus. (Die Wirtschaftswissenschaften nach dem Kriege). Festgabe für Lujo Brentano. Bd. 1, München und Leipzig 1925

Kumpmann H.: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, Tübingen 1920

Lampe, Ad.: Notstandsarbeiten oder Lohnabbau? Jena 1927

Lukas, Ed.: Das wahre Wesen und die wahren Aufgaben der Arbeitslosenversicherung und produktiven Erwerbslosenfürsorge, Graz 1926

Mises, L.: Kritik des Interventionismus, Jena 1929

Napp-Zinn, A. F.: Binnenschiffahrt und Eisenbahn. Kölner wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Studien. 2. Folge, Heft 3. 1928

Phillippovich: Das Wesen der volkswirtschaftlichen Produktivität und die Möglichkeit ihrer Messung. Schr. d. V. f. Sp. 132. Bd.

Raue, Fr.: Die Saisonarbeit als sozialpolitisches Problem. (Fragen des Arbeitsmarktes, Dissertationsreihe, Univ. Münster 1928)

Rawicz, E.: Die deutsche Sozialpolitik im Spiegel der Statistik, München-Gladbach 1928

Simon, W.: Optimalwirtschaft und Sozialpolitik. In Kölner sozialpolitische Vierteljahresschrift 6, 2/3 167—176

Sombart, W.: Ideale der Sozialpolitik. (Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, 10. Band 1897)

derselbe: Produktivität. Weltwirtschaftliches Archiv 1928, 28. Band

Weber, A.: Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik. (Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik 1930, Bd. 182)

Weber, M.: Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Ges. Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922

Wertenson, M.: Die Arbeitslosigkeit in England seit 1919 und ihre Bekämpfung, Jena 1928

Westphalen, F. A.: Die theoretischen Grundlagen der Sozialpolitik, Jena 1931

Wunderlich, Fr.: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beendigung des Krieges, Jena 1925

dieselbe: Produktivität, Jena 1926

v. Zwiedineck-Südenhorst: Beiträge zur Klärung der strukturellen Arbeitslosigkeit. (Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung. 2. Jg. 1927. Ergänzungsheft 1)

derselbe: Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland. (Schmollers Jahrbuch, 47. Jg. 1924, S. 77)

derselbe: Macht oder ökonomisches Gesetz? (Schmollers Jahrbuch 1925, N. F., Bd. 49.

LEBENSLAUF

Am 20. August 1903 wurde ich, Elisabeth Moldrings, als Tochter des Bauunternehmers Bernhard Moldrings zu Essen (Ruhr) geboren. Ich besuchte 10 Jahre die höhere Töchterschule und später nach einer Unterbrechung der Schulzeit das Oberlyzeum (nachherige Studienanstalt) der „Luisenschule" zu Essen, an welchem ich Ostern 1924 die Reifeprüfung ablegte.

Herbst 1924 begann ich mit dem Studium der Nationalökonomie, und zwar belegte ich in den folgenden Semestern an den Universitäten München, Wien, Hamburg, Berlin. Im April 1928 bestand ich im 7. Studiensemester an der Universität Hamburg die Diplom-Prüfung für Volkswirte. Darauf ging ich zur Universität Berlin. In der Zeit von Juli 1928 bis September 1929 war ich beim Enquête-Ausschuß des vorläufigen Reichswirtschaftsrates als wissenschaftliche Hilfsarbeiterin angestellt. Anschließend nahm ich mein Studium an der Universität Berlin wieder auf und widmete mich vorwiegend der Abfassung der Dissertation. Am 20. Juni 1931 bestand ich an der Friedrich-Wilhelms-Universität die Promotionsprüfung zum Dr. rer. pol. mit „magna cum laude".

Die kurz darauf, nachdem ich das Examen abgelegt hatte, einsetzende Banken- und Wirtschaftskrise, zwang mich, Berlin vorzeitig zu verlassen. Die Drucklegung der Dissertation wurde aus finanziellen Gründen hinausgeschoben. Von Dezember 1931 bis Juni 1933 arbeitete ich im Institut für Konjunkturforschung, Abteilung Westen in Essen als wissenschaftliche Assistentin. Seit dem 1. Juli 1933 bin ich als Leiterin des Sekretariats und der Personalabteilung bei einem N. E.-Metallwerk in Menden, Kreis Iserlohn, tätig.